

IL DIRITTO INTERNAZIONALE E LA PROTEZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE MONDIALE

a cura di Elisa Baroncini

con la collaborazione di

*Francesco Cunsolo, Nicoletta Gandolfi, Niccolò Lanzoni,
Isola Clara Macchia, Guglielmo Mauro Roversi Monaco*



Questo volume è stato sottoposto a una procedura di valutazione anonima da parte di due *referees*.

Dipartimento di Scienze giuridiche
Direttore Michele Caianiello
Università di Bologna
Via Zamboni 27/29
40126 Bologna

CC BY 4.0 International

ISBN - 9788898010981
DOI - 10.6092/unibo/amsacta/6159

Impaginazione grafica: Francesco Di Clemente

Editing dei contributi: Francesco Cunsolo, Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia,
Guglielmo Mauro Roversi Monaco

Foto di copertina: *Il porticato di San Luca* di David J. Muehsam

Quarta di copertina: *Portone di ingresso della Basilica di Sant'Apollinare Nuovo* di
Stefano Possenti

Foto: Nicola La Terra, Cinzia Marsala, David J. Muehsam, Stefano Possenti

Prima edizione: maggio 2019

INDICE

Introduzione	ix
---------------------	----

Elisa Baroncini

SEZIONE PRIMA

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE: L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'EDUCAZIONE, LA SCIENZA E LA CULTURA (UNESCO)

L'UNESCO: struttura, competenze e funzionamento	3
--	---

Francesco Cunsolo

SEZIONE SECONDA

LA TUTELA DEI BENI CULTURALI NEI CONFLITTI ARMATI

L'evoluzione della tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato: dalla Convenzione dell'Aja del 1954 alla giurisprudenza penale internazionale	27
--	----

Guglielmo Mauro Roversi Monaco

La distruzione dei Buddha di Bamiyan: preludio di follia contemporanea	51
---	----

Niccolò Lanzoni

Il danneggiamento del sito di Palmira	73
--	----

Niccolò Lanzoni

La risoluzione 2347 (2017): il Consiglio di sicurezza e la difesa dei beni culturali in caso di conflitto armato. Molto rumore per nulla?! 83

Sabrina Urbinati

SEZIONE TERZA

IL PATRIMONIO MONDIALE DELL'UMANITÀ

La Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio culturale e naturale mondiale 103

Francesco Cunsolo

Il mantenimento dell'*oustanding universal value* dei siti UNESCO: esempi significativi nella prassi degli organi della Convenzione del 1972 e delle autorità nazionali 131

Isola Clara Macchia

La Convenzione UNESCO DEL 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo 157

Maria Rosaria Calamita

Il caso del ritrovamento del San José 177

Guglielmo Mauro Roversi Monaco

La Convenzione UNESCO sulla salvaguardia del patrimonio immateriale 199

April David Ramos

La Convenzione UNESCO del 2005 sulla diversità culturale	223
Francesco Cunsolo	

SEZIONE QUARTA

UNESCO LAW IN ACTION

Patrimonio UNESCO e sicurezza: la protezione dei siti e del turismo	247
Ludovica Mulas	

La diplomazia italiana presso l'UNESCO	273
Nico Longo	

SEZIONE QUINTA

LE SEDI DELLA SCUOLA DI GIURISPRUDENZA DELL'ALMA MATER STUDIORUM: IL PATRIMONIO UNESCO A RAVENNA E I PORTICI DI BOLOGNA

Il patrimonio UNESCO a Ravenna	291
Nicoletta Gandolfi	

I portici di Bologna e la candidatura a patrimonio UNESCO	319
Nicoletta Gandolfi	

Lista abbreviazioni	361
Lista degli autori	363

*Siccome il ferro s'arrugginisce senza esercizio
e l'acqua si putrefà o nel freddo addiaccia,
così lo 'ngegno senza esercizio si guasta*
Leonardo da Vinci

INTRODUZIONE

ELISA BARONCINI

L'Italia, con i suoi 54 siti UNESCO, è il Paese che vanta il maggior numero al mondo di beni qualificati come patrimonio dell'umanità nella *World Heritage List* della Convenzione per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale adottata il 16 novembre 1972¹ dalla XVII sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO).² Dalle Dolomiti all'Etna, passando per Vicenza e le ville del Palladio, i centri storici di Venezia, Firenze, Siena, Roma e Napoli, le città di Mantova e Ferrara, i sassi di Matera e i luoghi del potere dei Longobardi in Italia, sino alla Villa romana del Casale di Piazza Armerina, la nostra penisola è disseminata da patrimoni artistici e bellezze naturali che superano, per il valore e la cultura che rappresentano, i confini nazionali.³ Parimenti, il nostro territorio è intriso da una ricchezza unica di tradizioni plurisecolari - riti e feste, arti dello spettacolo, pratiche sociali, artigianato, conoscenze e pratiche concernenti la natura - che concorrono al patrimonio immateriale dell'umanità: l'Opera dei pupi siciliani, il Saper fare liutaio di Cremona, e l'Arte del "pizzaiuolo" napoletano, per citare solo alcuni dei 9 elementi italiani al momento riconosciuti,⁴

¹ Testo disponibile in 1037 UNTS 51. Tale trattato, entrato in vigore il 17 dicembre 1975, ha attualmente 193 Stati parte. Sulla Convenzione UNESCO del 1972 cfr. *infra* il contributo di Francesco Cunsolo, a p. 103 ss.

² La Costituzione dell'UNESCO, adottata a Londra il 16 novembre 1945, è entrata in vigore il 4 novembre 1946, ed ha attualmente 193 Stati parte. Il testo della Costituzione UNESCO è pubblicato anche in UNESCO, *Basic Texts*, 2018 Edition, Paris, pp. 5 ss. Per una presentazione dell'UNESCO si rinvia al lavoro di Francesco Cunsolo nel presente volume, a p. 3 ss.

³ Per la lista completa dei 54 siti italiani dell'UNESCO cfr. Associazione Beni Italiani Patrimonio Mondiale UNESCO, al link <https://www.patrimoniomondiale.it/?p=5>, consultato il 3 maggio 2019.

⁴ Gli altri sono il Canto a tenore sardo, la Dieta mediterranea, le Feste delle grandi macchine a spalla, la Vite ad alberello di Pantelleria, la Falconeria, e l'Arte dei muretti a secco. La lista completa degli elementi italiani dichiarati patrimonio culturale immateriale, unitamente alla loro presentazione, sono disponibili nel sito

figurano, così, nella Lista Rappresentativa del Patrimonio culturale immateriale (*Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*) creata, per l'appunto, dalla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale adottata il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'UNESCO.⁵ Ed anche i nostri fondali marini custodiscono immensi tesori archeologici e naturali: basti pensare ai ritrovamenti di rostri, elmi e armi navali nel tratto di Mar Mediterraneo tra Levanzo e Favignana,⁶ guidati da Sebastiano Tusa, studioso italiano di fama internazionale tra i protagonisti del gruppo di esperti che ha redatto un altro, importante, strumento pattizio, ossia la Convenzione per la protezione del patrimonio culturale subacqueo adottata il 2 novembre 2001 dalla XXXI sessione della Conferenza generale dell'UNESCO.⁷

In un tale, ineguagliabile, contesto, che, non a caso, rappresenta la meta di viaggio più ambita al mondo,⁸ la vita mi ha condotta a fare la spola tra le sedi di Giurisprudenza dell'*Alma Mater* di Bologna e Ravenna. Mi sono, così, ritrovata, a passare sistematicamente davanti

web della Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, al link <http://www.unesco.it/it/ItaliaNellUnesco/Detail/189>, consultato il 3 maggio 2019.

⁵ Testo disponibile in 2368 UNTS 3. Tale trattato, entrato in vigore il 20 aprile 2006, ha attualmente 178 Stati parte. La Convenzione UNESCO del 2003 è analizzata *infra* da April David Ramos, a p. 199 ss.

⁶ Le scoperte nei fondali egadini hanno permesso di localizzare esattamente il sito in cui si combatté una delle più grandi battaglie navali dell'antichità, la Battaglia delle Egadi del 10 marzo 241 a.C. che sancì la supremazia di Roma su Cartagine. V. TUSA, BONINO, BUCCELLATO, DONATI, GNOLI, MISURACA, PRAG, *Battaglia delle Egadi - La storia ritrovata*, in *Archeologia Viva*, n. 177 – maggio/giugno 2016, pp. 26-39.

⁷ Testo disponibile in 2562 UNTS 3. Tale trattato, entrato in vigore il 2 gennaio 2009, ha attualmente 61 Stati parte. Sulla Convenzione UNESCO del 2001 v. *infra* il lavoro di Maria Rosaria Calamita, a p. 157 ss., nonché quello di Guglielmo Mauro Roversi Monaco, a p. 177 ss.

⁸ V. SPEAK, *Italy Named World's "Most Desirable" Holiday Destination*, in *The Local.it*, 27 March 2019, disponibile al link <https://www.thelocal.it/20190327/italy-names-worlds-most-desirable-dream-holiday-destination/amp>, consultato il 3 maggio 2019. L'autrice riporta i dati elaborati dal sito specializzato in viaggi turistici TravelSupermarket, che ha usato il Keyword Planner di Google per conteggiare, su base mensile, il Paese più ricercato per le proprie vacanze, elaborando una graduatoria su un totale di 870 destinazioni: si vedano i risultati e i dati statistici che ne sono alla base al link <https://www.travelsupermarket.com/en-gb/travel-insurance/where-the-world-wants-to-go-on-holiday/>, consultato il 3 maggio 2019.

al Battistero Neoniano per raggiungere la sede ravennate, una parte della città romagnola dove spesso il vento rende più pungente il freddo dei mesi invernali. Un giorno interrompo la solita corsa al treno, e decido una deviazione di percorso. Entro, così, nel Battistero, per rivisitare ciò che avevo visto da bambina. E lì, immersa in un'arte ineguagliabile, ammirando il blu dei superlativi mosaici,⁹ ho pensato che simili capolavori non sono mai conosciuti e valorizzati abbastanza. In quel periodo la Cattedrale arabo-normanna di Cefalù, la cui maestosità nella piazza assolata è un ricordo indelebile della mia infanzia, era stata dichiarata patrimonio UNESCO¹⁰; e si era riaperto il dibattito per promuovere la candidatura a patrimonio dell'umanità dei portici di Bologna,¹¹ i portici dove ho scoperto il suono dei miei passi, che accolgono e accompagnano proteggendo e rendendoti un tutt'uno con la città, una sensazione unica al mondo.

Come rendere omaggio a tanta, sconfinata, bellezza? Ho pensato di iniziare a lavorare per istituire un gruppo di ricerca sul quadro giuridico per la tutela e la promozione del patrimonio culturale e naturale mondiale, nella convinzione che la classe dirigente italiana, che noi formiamo anche nello *Studium* bolognese, debba averne adeguata conoscenza per gestire l'immenso tesoro artistico e naturale nel quale siamo immersi. Si tratta di beni che non solo devono essere

⁹ V. *infra* la presentazione di Nicoletta Gandolfi dei monumenti paleocristiani di Ravenna, dichiarati patrimonio UNESCO nel 1996, a p. 291 ss.

¹⁰ L'itinerario della Palermo arabo-normanna e delle Cattedrali di Cefalù e Monreale è stato iscritto nella lista del patrimonio mondiale UNESCO nel 2015. Sul percorso della candidatura di tale sito e sulla sua gestione v. ARMAO, *La gestione dei beni culturali - Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale"*, in *Aedon*, 2018/1, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2018/1/armao.htm>.

¹¹ Sui portici di Bologna e la loro candidatura a patrimonio UNESCO, oltre al contributo di Nicoletta Gandolfi del presente volume (a p. 319 ss.), si veda anche l'opera di BOCCHI, SMURRA (a cura di), *I portici di Bologna nel contesto europeo*, Luca Sossella Edizioni, Bologna, 2015; la descrizione dell'iter presente nel sito del Comune di Bologna al link <http://comune.bologna.it/portici/>, consultato il 3 maggio 2019; nonché il testo dell'intervento dell'Assessore del Comune di Bologna all'urbanistica, Valentina Orioli, al Convegno "I portici di Bologna – Presentazione del percorso di candidatura alla *World Heritage List*" (Cappella farnese di Palazzo d'Accursio, 14 marzo 2019), riportato al link <http://comunicatistampa.comune.bologna.it/2019/candidatura-dei-portici-a-patrimonio-dellundefinedumanita-unesco-lintervento-dellassessora-valentina-orioli-allapertura-del-convegno-di-presentazione>, consultato il 3 maggio 2019.

preservati, ma anche resi fruibili al più ampio pubblico possibile, che vanno conosciuti e costantemente rivisitati nella testimonianza e nel significato che dal passato, tuttora vitale, detti beni trasmettono alle generazioni future. Accanto al valore culturale, poi, il patrimonio materiale e immateriale italiano esprime un formidabile *asset* della nostra economia -basti pensare al turismo collegabile ai siti e agli elementi UNESCO,¹² alla loro capacità attrattiva di investimenti, a partire dalle sponsorizzazioni per la ristrutturazione delle opere d'arte.¹³

La generosa risposta data dai giovani studiosi (Maria Rosaria Calamita, Francesco Cunsolo, April David Ramos, Niccolò Lanzoni, Nico Longo, Isola Clara Macchia, Ludovica Mulas, Guglielmo Mauro Roversi Monaco, Sabrina Urbinati) che hanno finora aderito al progetto -e che non ringrazierò mai abbastanza per averne permesso l'avvio- ha consentito di redigere questo volume, il quale intende essere la prima tappa editoriale delle ricerche sul contributo del diritto internazionale alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale e naturale mondiale presso lo *Studium* bolognese. Il presente lavoro raccoglie, quindi, la presentazione dell'UNESCO e delle sue Convenzioni dedicate al patrimonio dell'umanità e alla tutela della diversità culturale,¹⁴ includendo le fonti pattizie riservate alla protezione dei beni culturali nei conflitti armati,¹⁵ nonché l'analisi, ad

¹² Il movimento turistico e le conseguenti entrate economiche del Bel Paese sono in costante ascesa: v. *Record Numbers of Tourists are Arriving in Italy, Study Shows*, in *The Local.it*, 28 November 2018, disponibile al link <https://www.thelocal.it/20181128/record-numbers-of-tourists-are-arriving-in-italy-study-shows> consultato il 3 maggio 2019. Cfr. anche ISTAT, *Movimento turistico in Italia*, Comunicato stampa del 27 novembre 2018, disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/224376>, consultato il 3 maggio 2019.

¹³ Sul tema cfr. MASTELLONE, *Tutela e promozione del patrimonio culturale nella disciplina internazionale ed europea: dall'insufficienza dei finanziamenti pubblici alla valorizzazione della leva fiscale per stimolare l'intervento dei privati*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2018, pp. 137 – 169.

¹⁴ La Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata il 20 ottobre 2005, è entrata in vigore il 18 marzo 2007. Tale trattato ha attualmente 145 Stati parte, ed il testo è disponibile in 2440 UNTS 311. Sulla Convenzione UNESCO del 2005 v. *infra* il contributo di Francesco Cunsolo, a p. 223 ss.

¹⁵ Si tratta della Convenzione sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata il 14 maggio 1954, entrata in vigore il 7 agosto 1956, in 249 UNTS 216. Tale trattato ha attualmente 133 Stati parti. Rispetto alle Convenzioni

opera del Consigliere di legazione Nico Longo, dell'attività della rappresentanza diplomatica italiana presso l'Organizzazione specializzata dell'ONU.¹⁶

Inoltre, il privilegio di avere quali sedi di Giurisprudenza dell'*Alma Mater* Bologna e Ravenna ne richiedeva una consona trattazione tecnica: e qui, il presente contributo al sistema UNESCO ha potuto avvalersi dell'importante e autorevole apporto di Nicoletta Gandolfi, architetto, giornalista, e, *dulcis in fundo*, bolognese dei Colli.

Il più sentito ringraziamento va anche ai fotografi che hanno reso possibile testimoniare visivamente, e con incantevole efficacia, la magia dei portici bolognesi, le geometrie dei monumenti UNESCO di Ravenna, e omaggiare la cittadina normanna dove sono cresciuta. Si tratta di Nicola La Torre, specializzato anche in fotografia di architettura, Cinzia Marsala, autrice di uno splendido libro fotografico proprio su Cefalù,¹⁷ David J. Muehsam, artista eclettico che, tra l'altro, combina la biofisica con lo yoga e la fotografia, e Stefano Possenti, da tempo ritrattista delle meraviglie artistiche e paesaggistiche italiane. Il preziosissimo supporto tecnico di Francesco Di Clemente ha, poi, consentito di collocare al meglio le immagini che ci sono state regalate. E, ancora una volta, desideriamo manifestare la nostra riconoscenza al paziente e gravoso lavoro di impaginazione dei contributi del presente volume svolto da Francesco Cunsolo, Niccolò Lanzoni, Isola Clara Macchia, e Guglielmo Mauro Roversi Monaco.

La pubblicazione digitale con molta umiltà qui proposta vede finalmente la luce in un anno particolarmente significativo per il patrimonio culturale e naturale del Bel Paese. Infatti, nel 2019 si celebrano tre importanti ricorrenze. Decorre il quarantennale dell'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale UNESCO del primo sito italiano, quello dell'Arte rupestre della Valle Camonica, il

UNESCO già richiamate, che sono state tutte adottate a Parigi, l'adozione della Convenzione UNESCO del 1954 è avvenuta a L'Aja. Sulla tutela dei beni culturali durante i conflitti armati si vedano *infra* i contributi di Guglielmo Mauro Roversi Monaco (a p. 27 ss.), Niccolò Lanzoni (a p. 51 ss., e a p. 73 ss.), e Sabrina Urbinati (a p. 83 ss.). Più in generale, sulla sicurezza dei siti UNESCO, si rinvia al contributo di Ludovica Mulas nel presente volume, a p. 247 ss.

¹⁶ Il contributo di Nico Longo è *infra*, a p. 273.

¹⁷ MARSALA, *Cefalù, Ritratto di una Città – Portrait of A City*, Edizioni "Salvatore Marsala Association", Cefalù, 2018.

“meraviglioso racconto a fumetti”¹⁸ che restituisce all’Europa 10.000 anni di storia con le sue incisioni sulla roccia.¹⁹ Si celebra il cinquantenario della fondazione, avvenuta il 3 maggio 1969, del Nucleo Tutela Patrimonio Artistico, poi divenuto Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, che ha permesso all’Italia di essere il primo paese al mondo a dotarsi di un organo di polizia specializzato nella protezione dei beni artistici, ed è “internazionalmente riconosciuto come la più efficace polizia al mondo nella protezione del patrimonio artistico.”²⁰ E ricorre il cinquecentenario della morte di Leonardo da Vinci, il genio universale, il cui valore eccezionale non poteva non essere riconosciuto anche dall’UNESCO, dichiarando patrimonio dell’umanità, nel 1980, l’Ultima cena, il suo affresco nel refettorio del Convento Domenicano di Santa Maria delle Grazie a Milano.²¹

¹⁸ Così l’archeologo italiano Emmanuel Anati, che riscoprì l’arte camuna della preistoria, citato in COLZI, *Arte rupestre della Valle Camonica*, in *Arte e Arti*, 5 luglio 2017, disponibile al link <http://www.artearti.net/magazine/articolo/arte-rupestre-della-valle-camonica/> consultato il 3 maggio 2019.

¹⁹ Si veda la presentazione del sito lombardo, con le relative motivazioni per la sua iscrizione nel patrimonio UNESCO, avvenuta nel 1979, riportate alla pagina web ufficiale del *World Heritage Centre*: UNESCO, *Rock Drawings in Valcamonica*, al link <http://whc.unesco.org/en/list/94/> consultato il 3 maggio 2019.

²⁰ Così FORADORI, *L’Italia e i caschi blu della cultura*, in *Affarinternazionali*, 28 giugno 2017, disponibile al link <https://www.affarinternazionali.it/2017/06/litalia-caschi-blu-della-cultura/> consultato il 3 maggio 2019. Il cinquantenario della fondazione del Comando Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri è magnificamente celebrato dal Calendario storico dell’Arma dei Carabinieri del 2019, in cui ogni mese è caratterizzato da un gruppo dei siti UNESCO italiani. Sul ruolo del Comando Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri, anche a livello internazionale, v. PARRULLO, *Il ruolo del Comando Carabinieri Patrimonio Culturale nella tutela dei beni di interesse storico e archeologico, anche in ambito internazionale*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, 2016, fasc. 4, pp. 85-98.

²¹ V. UNESCO, *Church and Dominican Convent of Santa Maria delle Grazie with “The Last Supper” by Leonardo da Vinci*, al link <http://whc.unesco.org/en/list/93/>, consultato il 3 maggio 2019. Sulle iniziative in atto per il cinquecentenario leonardesco v. MIBAC, *Celebrazioni dei 500 anni della morte di Leonardo da Vinci, coordinate dal Ministero per i beni e le attività culturali*, al link http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Ministero/LegislaturaCorrente/Sottosegretari/Lucia-Borgonzoni/Comunicati/visualizza_asset.html_11128187.html, consultato il 3 maggio 2019.

Si auspica, quindi, che questo momento porti i risultati migliori per la candidatura a patrimonio dell'umanità dei portici di Bologna. A settembre 2019 una versione preliminare del dossier di candidatura sarà consegnata al Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC), per poi proseguire il suo cammino verso Parigi, sede dell'UNESCO, luogo in cui l'*iter* valutativo dovrebbe concludersi a febbraio 2021.²² La presenza pervasiva dei portici in tutta la città di Bologna, ove si snodano per 42 chilometri, la legislazione plurisecolare che ne disciplina la gestione, lo stato di conservazione e il loro uso quotidiano, la originale architettura, l'essere luogo di riparo e di integrazione, la bellezza estetica che li caratterizza, giustificano indubbiamente l'aspirazione a far internazionalmente proclamare i portici bolognesi come un bene di *outstanding universal value*, dunque di eccezionale valore universale.²³

Per quanto nelle nostre capacità, continueremo a dare il nostro più convinto e dedito supporto al prestigioso processo intrapreso dalla città di Bologna.

Bologna, maggio 2019

²² Su fasi e attori coinvolti nella candidatura UNESCO cfr. Comunicato stampa del Comune di Bologna, *I portici patrimonio dell'umanità UNESCO, il Comune al lavoro per la candidatura*, 17 gennaio 2019, al link <http://www.comune.bologna.it/news/i-portici-patrimonio-dell-umanit-unesco-il-comune-al-lavoro-la-candidatura>, consultato il 3 maggio 2019.

²³ Cfr. l'art. 1 della Convenzione UNESCO del 1972.



Cattedrale di Ruggero II, Cefalù. Ph. Cinzia Marsala

SEZIONE PRIMA

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LA
TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE:
L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE
PER L'EDUCAZIONE, LA SCIENZA E LA
CULTURA (UNESCO)

UNESCO: STRUTTURA, COMPETENZE E FUNZIONAMENTO

FRANCESCO CUNSOLO

Sommario: 1. Le origini dell'UNESCO - 2. La struttura e le funzioni - 3. La cultura nel diritto internazionale: il contributo dell'UNESCO - 4. La risoluzione *Occupied Palestine* e l'uscita di Israele e Stati Uniti dall'UNESCO

1. Fin dalla sua fondazione, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* - UNESCO) ha assunto, nel corso dei decenni, un'importanza sempre più decisiva, sia a livello internazionale che in ambito locale. Non per nulla, essa rappresenta il più importante strumento a disposizione delle Nazioni Unite per la tutela e la promozione dell'educazione e della cultura in tutte le loro molteplici manifestazioni, intese come tasselli imprescindibili per una piena e concreta realizzazione di quella "cultura della pace e dei diritti umani" che costituisce *ratio* vivente del sistema ONU.

Le origini dell'UNESCO vanno individuate in un momento storico ben definito, ossia la Conferenza dei Ministri Alleati dell'Educazione (*Conference of Allied Ministers of Education* - CAME) svoltasi a Londra tra il 1° e il 16 novembre 1945; quest'ultimo era un Gruppo di Ministri dell'Educazione dei Paesi Alleati contro il Nazismo, riunitosi per la prima volta nel 1942 allo scopo di elaborare insieme dei meccanismi per la ricostruzione dei propri strumenti educativi una volta ripristinata la pace, gettando così le basi per una futura ed efficace cooperazione tra Stati. Il momento ideale per la realizzazione di questo progetto si presentò con la nascita delle Nazioni Unite¹: nel novembre 1945, appena terminata la guerra, ebbe inizio la Conferenza per l'istituzione di un'organizzazione culturale ed educativa con portata e funzioni più ampie rispetto alla CAME, avente lo scopo di prevenire altre guerre e perseguire una cultura della pace. Il 16 novembre venne dunque firmata da 37 Paesi membri dell'ONU la

¹ Istituite il 26 giugno 1945 a San Francisco con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno.

Costituzione dell'UNESCO, che sarebbe entrata in vigore un anno dopo, il 4 novembre 1946, al raggiungimento della ventesima ratifica².

È opportuno specificare che la nascita dell'UNESCO non avvenne all'interno di un vuoto giuridico in materia di tutela internazionale della cultura e dell'educazione, ma rappresentò piuttosto la naturale evoluzione (e sostituzione) di tre diverse organizzazioni internazionali, istituite prima dei drammatici eventi della Seconda Guerra Mondiale:

- Il Comitato Internazionale di Cooperazione Intellettuale (*International Committee on Intellectual Cooperation* - ICIC), un organo consultivo formato da 15 esponenti di spicco del mondo scientifico, istituito presso la Società delle Nazioni e con sede a Ginevra dal 1922 al 1946;
- L'Istituto Internazionale di Cooperazione Intellettuale, avente funzioni esecutive rispetto alle iniziative della Società delle Nazioni in campo culturale, accademico ed editoriale, con sede a Parigi dal 1925 al 1946;
- L'Ufficio Internazionale per l'Educazione (*International Bureau of Education* - IBE), istituito nel 1925 come organizzazione non governativa. Questo è stato il più longevo dei tre enti, divenendo parte del Segretariato dell'UNESCO fino al 1969, pur mantenendo il proprio statuto.

All'atto della fondazione, il biologo inglese Julian Sorell Huxley, che di lì a poco avrebbe ricoperto la carica di primo Direttore Generale dell'Organizzazione, fece pressione perché anche la scienza trovasse spazio e riconoscimento all'interno della nuova agenzia, allo scopo di consacrarne l'importanza evidenziando il suo legame con le discipline umanistiche. Ciò a conferma dell'esigenza, fortemente avvertita all'indomani del secondo conflitto mondiale, non già di creare un'organizzazione che concepisse e tutelasse la cultura in maniera settoriale e per compartimenti stagni, ma che si facesse portatrice e promotrice di un'idea di cultura mondiale, capace di

² Come previsto dall'art. XV, comma 3, dello stesso Atto costitutivo: «La presente Convenzione entrerà in vigore dopo accettazione di venti dei suoi firmatari. Le accettazioni ulteriori avranno effetto immediato».

raccogliere tutte le manifestazioni del sapere umano³; e questo in vista del consolidamento di una vera e duratura pace e di un pieno rispetto dei diritti umani, che sono obiettivi legati a doppia mandata con i concetti di cultura ed educazione⁴. Alla luce di queste considerazioni, e della portata degli obiettivi dell'organizzazione, non è azzardato affermare che l'evoluzione stessa dell'UNESCO nel corso degli anni e la consacrazione dei suoi cinque ambiti di intervento (Educazione, Scienze naturali, Scienze umane e sociali, Cultura, Comunicazione e informazione) sono lo specchio dell'evoluzione della storia e della cultura umana.

In virtù del suo mandato di garante e protettrice della cultura, nei suoi settant'anni di vita l'UNESCO, tra i numerosi compiti svolti, ha tenuto a battesimo le più importanti convenzioni internazionali a tutela dei beni culturali, trasformando questi ultimi, da oggetti privi di una qualsiasi definizione e protezione a livello internazionale, a patrimonio universale meritevole di essere salvaguardato nell'interesse dell'umanità nel suo complesso. A partire dalla Convenzione de L'Aja del 1954 per la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, che per prima ha introdotto una definizione condivisa di beni culturali (*cultural property*)⁵, gli strumenti normativi successivi hanno ampliato questa definizione; in particolare la Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, ma soprattutto la Convenzione UNESCO del 1972 per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale, grazie alla quale si è compiuta quella rivoluzione copernicana auspicata nel Preambolo

³ «That [fundamental] task [of UNESCO] is to help the emergence of a single world culture, with its own philosophy and background of ideas, and with its own broad purpose», SORELL HUXLEY, *UNESCO: Its Purpose and Its Philosophy* (Preparatory Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), Parigi 1946, p. 61.

⁴ Eloquent, in tal senso, è il Preambolo della Costituzione dell'UNESCO, laddove dichiara che «[...] poiché le guerre nascono nello spirito degli uomini, è nello spirito degli uomini che devono essere poste le difese della pace; [...] la dignità dell'uomo esige la diffusione della cultura e l'educazione generale in un intento di giustizia, di libertà e di pace, per cui a tutte le nazioni incombono sacrosanti doveri da compiere in uno spirito di mutua assistenza».

⁵ Art. 1, Convenzione de L'Aja del 1954 per la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato. Per una trattazione approfondita della convenzione, cfr. ROVERSI MONACO, *infra*, p. 27.

dell'Atto costitutivo dell'UNESCO, attraverso l'introduzione del concetto di "patrimonio culturale" (*cultural heritage*) come valore universale da proteggere non solo in caso di conflitto armato, ma anche in tempo di pace, in quanto testimonianza del passaggio dell'uomo nella storia⁶.

Ma per meglio comprendere il contributo dell'UNESCO alla promozione dell'educazione e della cultura come strumenti fondamentali per la protezione dei diritti umani, e allo sviluppo del diritto internazionale pattizio e anche consuetudinario in materia, è opportuno analizzare nello specifico la struttura e le funzioni esercitate dall'agenzia nei suoi diversi ambiti operativi.

2. L'UNESCO nasce come agenzia specializzata in base all'art. 57 della Carta ONU⁷, e mantiene un accordo di collegamento con il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (*Economic and Social Council* - ECOSOC), competente ex art. 63 della Carta a definire le condizioni in base alle quali gli istituti specializzati sono collegati con le Nazioni Unite. L'Organizzazione ha il proprio quartier generale a Parigi, e ad oggi conta 195 Paesi Membri, più 10 Associati. Ai sensi dell'art. 1 del suo Atto costitutivo, lo scopo dell'Unesco è:

«[...] contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la collaborazione tra le nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a profitto di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione, e che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli»⁸.

È evidente come, fin dal Preambolo ma così pure all'art. 1, vi sia uno stretto legame tra la cultura e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che sono al centro in particolare degli obiettivi educativi perseguiti dall'UNESCO. Il comma 2 dell'art. 1

⁶ Anche in questo caso, per una visione approfondita della Convenzione del 1972, cfr. CUNSOLO, *infra*, p. 103.

⁷ Art. 57, Carta ONU: «I vari istituti specializzati costituiti con accordi intergovernativi, ed aventi, in conformità ai loro Statuti, vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili sono collegati con le Nazioni Unite in conformità alle disposizioni dell'art. 63».

⁸ Art. 1, comma 1, Atto costitutivo dell'UNESCO.

prosegue indicando le modalità attraverso le quali l'Organizzazione cerca di realizzare i suoi obiettivi, ossia:

- favorendo la conoscenza e la mutua comprensione tra le nazioni;
- dando impulso vigoroso all'educazione popolare e alla diffusione della cultura, collaborando con gli Stati membri che lo desiderano a sviluppare la loro azione educatrice;
- aiutando alla conservazione, al progresso e alla diffusione del sapere, attraverso la tutela del patrimonio universale rappresentato da libri, opere d'arte ed altri monumenti d'interesse storico o scientifico, raccomandando ai popoli interessati la conclusione di convenzioni internazionali a tale fine, e promuovendo la cooperazione internazionale in tutti i rami dell'attività intellettuale.

In termini più concreti, all'UNESCO sono riconosciute cinque funzioni nell'adempimento del proprio mandato, ossia quelle di: laboratorio di idee, compresa l'attività di previsione; organismo normativo; centro di scambi di informazioni; organismo di sviluppo delle capacità negli Stati membri nei settori dell'UNESCO; catalizzatore della cooperazione internazionale. Queste funzioni vengono esercitate nelle macroaree di competenza dell'organizzazione, che sono:

- Educazione
- Scienze naturali
- Scienze umane e sociali
- Cultura
- Comunicazione e informazione

Secondo quanto disposto dallo Statuto dell'Organizzazione, la struttura dell'UNESCO si articola in tre organi principali: la Conferenza Generale, il Consiglio Esecutivo e il Segretariato.

La Conferenza Generale è l'organo assembleare dell'Organizzazione: essa è formata dai rappresentanti degli Stati membri dell'Organizzazione, che si riuniscono ogni due anni insieme agli osservatori degli Stati non membri, delle organizzazioni intergovernative e delle ONG. Ai sensi di quanto stabilito dallo

Statuto⁹, la Conferenza definisce le politiche e le principali linee di lavoro dell'UNESCO, si pronuncia sull'adozione dei programmi elaborati dal Consiglio Esecutivo, indice conferenze internazionali, adotta raccomandazioni e progetti di convenzione, esamina i rapporti presentati periodicamente dagli Stati membri riguardanti le azioni intraprese da questi ultimi per dare seguito alle raccomandazioni e alle convenzioni adottate dall'UNESCO. Infine, la Conferenza Generale elegge i membri del Consiglio Esecutivo, e, su presentazione di quest'ultimo, nomina il Direttore Generale.

Il Consiglio Esecutivo è, al contrario, un organo a rappresentanza limitata, formato dai rappresentanti di 58 Stati membri, le cui funzioni consistono nel dare esecuzione ai programmi approvati dall'Assemblea Generale, predisporre l'ordine del giorno delle sedute dell'organo assembleare, formulare raccomandazioni riguardanti l'ammissione di nuovi membri e le proposte di candidatura a Direttore Generale, nonché esaminare e presentare alla Conferenza Generale la relazione annuale del Direttore Generale sulle attività svolte dall'Organizzazione¹⁰.

Abbiamo infine il Segretariato, composto dal Direttore Generale e dallo staff da lui nominato. Si tratta di un organo di individui aventi responsabilità esclusivamente internazionale, in quanto agiscono in nome e per conto dell'Organizzazione, con l'esplicito divieto di ricevere istruzioni dai rispettivi governi di appartenenza. Il Segretariato rappresenta l'organo amministrativo e la struttura permanente dell'Organizzazione, e ha il compito di organizzare le attività previste dal Programma del Direttore Generale¹¹.

Gli organi principali sono affiancati da diversi organismi sussidiari, tra cui vale la pena ricordare l'Ufficio Norme Internazionali e Affari Legali, l'Ufficio Etico e il Comitato Generale, che affianca il Consiglio Esecutivo, con compiti di supervisione, e le Sette Commissioni Tematiche, che specificano i lavori dei vari Settori.

Una delle principali peculiarità dell'UNESCO, oltre al fatto che gli Stati parte dell'Organizzazione hanno tutti uguali diritti e non esistono membri permanenti, è la relazione diretta che l'Agenzia intrattiene con i suoi membri a livello locale, attraverso le

⁹ Art. IV dell'Atto costitutivo dell'Unesco.

¹⁰ Art. V (b) dell'Atto costitutivo.

¹¹ Art. VI dell'Atto costitutivo.

Commissioni nazionali¹²; attualmente queste sono 195, una per ogni Stato membro, e rappresentano organismi decentrati di cooperazione aventi il compito di collaborare con gli organi principali per lo svolgimento delle attività previste e la realizzazione dei programmi concordati. Le Commissioni Nazionali sono la prova della presenza concreta dell'UNESCO sul territorio degli Stati membri, e rappresentano un *unicum* inestimabile all'interno del sistema ONU, dal momento che creano una vera e propria rete tra la società civile e l'Organizzazione, fornendo informazioni preziose circa l'organizzazione dei programmi e l'attuazione delle iniziative, tra cui progetti di formazione, ricerche e campagne di sensibilizzazione della popolazione e dei media¹³.

Il rapporto con la società civile è ulteriormente consolidato dalle relazioni che l'Organizzazione intrattiene con le organizzazioni non governative e le fondazioni operanti nell'ambito della cooperazione internazionale¹⁴.

Considerata la portata estremamente ampia delle funzioni e degli obiettivi dell'UNESCO, la loro realizzazione avviene per mezzo dell'adozione di Strategie a medio termine della durata di sei anni, in base alle indicazioni della Conferenza Generale, ed è qui che vengono fissati gli obiettivi strategici e i risultati attesi per il lavoro complessivo dell'Organizzazione. Le strategie, a loro volta, si articolano in programmi, ossia iniziative concrete per far fronte alle necessità indicate, all'interno dei quali possono svilupparsi campagne,

¹² Art. VII dell'Atto costitutivo. In Italia, la Commissione Nazionale per l'UNESCO è stata istituita nel 1950 allo scopo di favorire la promozione, il collegamento e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia, in virtù degli obblighi internazionali derivanti dalla qualità di Stato membro della Convenzione di Londra del 1946. Dal 1959 la sede della Commissione è a Palazzo Firenze, a Roma. Nel 2016 è stato nominato Presidente della Commissione Franco Bernabè, attualmente in carica. Per ulteriori informazioni, cfr. il sito <http://www.unesco.it/it>.

¹³ Per un'analisi approfondita della struttura dell'Organizzazione, cfr. il dossier *UNESCO: Le Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, disponibile presso la Cattedra UNESCO "Diritti umani, democrazia e pace" (Università di Padova) e consultabile al sito <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/dossier/UNESCO-le-Nazioni-Unite-per-lEducazione-la-Scienza-e-la-Cultura/4>.

¹⁴ Va segnalato che nell'ottobre 2007, durante la 34ª Sessione della Conferenza Generale, il Settore delle Relazioni Esterne e la Cooperazione ha indetto il primo Forum Internazionale della Società Civile, allo scopo di promuovere ufficialmente la cooperazione fra l'UNESCO e i rappresentanti della società civile.

che consistono in interventi finalizzati alla gestione di una specifica problematica. Per richiamare qualche esempio, in occasione della 31[°] sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO (ottobre-novembre 2001), è stato adottato il quinto piano strategico a medio termine, riferito al periodo 2002-2007, destinato a dare un nuovo profilo all'Organizzazione¹⁵. Il tema centrale della strategia era «[...] contributing to peace and human development in an era of globalization through education, the sciences, culture, and communication»¹⁶. A tal proposito è stato elaborato un programma che fissava 12 obiettivi strategici per far fronte a due temi trasversali, ossia: lo sradicamento della povertà, specialmente l'estrema povertà; favorire il contributo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'educazione, alla scienza, alla cultura e all'informazione, allo scopo di istituire una società della conoscenza.

Diversamente, il piano strategico a medio termine 2008-2013, adottato durante la 34[°] sessione della Conferenza Generale (ottobre-novembre 2007), ha dato priorità all'Africa e alla questione dell'uguaglianza di genere, individuando cinque obiettivi per far fronte ad altrettante sfide globali: garantire a tutti un'adeguata e permanente istruzione; mobilitare il sapere scientifico e la politica verso lo sviluppo sostenibile; affrontare le emergenti sfide sociali ed etiche; promuovere la diversità culturale (*cultural diversity*), il dialogo tra i popoli e la cultura della pace; costruire una società più aperta e inclusiva attraverso l'informazione e la comunicazione¹⁷. Ciò a conferma della natura trasversale delle funzioni dell'UNESCO, e del ruolo vigoroso che l'Organizzazione gioca nel campo della promozione dei diritti umani.

Oltre ai piani strategici, l'UNESCO adempie al suo mandato favorendo l'elaborazione di adeguati strumenti internazionali, sia a carattere vincolante, come le convenzioni internazionali¹⁸, sia a carattere non vincolante, nella forma di dichiarazioni e

¹⁵ UNESCO 'Medium-Term Strategy 2002-2007' (adottato il 3 novembre 2001), in *Records of the General Conference 31st Session*, vol. 1, 15.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ UNESCO 'Medium-Term Strategy 2008-2013' (adottato il 2 novembre 2007), in *Records of the General Conference 34th Session*, vol. 1, 15.

¹⁸ Tra le più recenti si ricordano la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (Parigi, 20 ottobre 2005), e la Convenzione internazionale contro il doping nello sport (Parigi, 19 ottobre 2005).

raccomandazioni¹⁹; queste ultime, benché non siano formalmente vincolanti, invitano comunque gli Stati membri a prendere adeguate misure per dare loro attuazione. Inoltre gli Stati sono tenuti a presentare all'Organizzazione rapporti sulle azioni intraprese per dare seguito alle raccomandazioni e alle convenzioni²⁰.

Per quanto riguarda i settori di sua competenza, quello dell'Educazione racchiude tradizionalmente alcuni dei principali obiettivi perseguiti dall'UNESCO e che ne hanno ispirato l'istituzione: fin da subito la lotta all'analfabetismo e la garanzia dell'istruzione primaria gratuita in tutti i Paesi del mondo hanno rappresentato questioni centrali all'interno dell'Organizzazione. Questo perché l'educazione viene percepita come uno strumento indispensabile per il conseguimento della pace e della sicurezza internazionale, dal momento che costituisce il veicolo principale per la promozione dei diritti umani e del dialogo fra culture diverse.

Fin dall'adozione della Convenzione contro la discriminazione in educazione del 1960²¹, l'UNESCO ha intrapreso numerose iniziative per garantire a tutti il diritto d'accesso all'istruzione. Oggi la sua azione è guidata da quella che è la principale strategia programmatica del settore, il movimento "Education for All" (EFA), che ha preso piede in occasione del *World Education Forum* tenutosi a Dakar nel 2000²² allo scopo di realizzare, entro il 2015, il secondo e il terzo obiettivo fissati nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite²³, ossia rendere l'istruzione primaria universale e promuovere

¹⁹ Art. IV, comma 4 dell'Atto costitutivo: «Qualora si pronunci sull'adozione di progetti da sottoporre agli Stati Membri, la Conferenza generale deve distinguere tra le raccomandazioni agli Stati membri e le convenzioni internazionali da ratificare da detti Stati. Nel primo caso, basta la semplice maggioranza; nel secondo, è richiesta la maggioranza di due terzi». Da notare che, benché il testo dell'articolo non faccia esplicito riferimento allo strumento della "dichiarazione", questa è stata utilizzata dalla Conferenza generale in diverse occasioni. Si tratta di uno strumento solenne, utile in tutte quelle circostanze in cui si rende necessaria l'enunciazione di principi di grande importanza (si veda a tal proposito la Dichiarazione concernente la distruzione intenzionale del patrimonio culturale, 17 ottobre 2003).

²⁰ Art. VIII dell'Atto costitutivo.

²¹ Convention against Discrimination in Education (Parigi, 14 dicembre 1960).

²² Anche se le origini del movimento vanno individuate nella World Conference on Education for All (Jomtien, 1990).

²³ United Nations Millenium Declaration, adottata in occasione del Millenium Summit delle Nazioni Unite (New York, 6-8 settembre 2000).

l'uguaglianza di genere e l'istruzione delle donne²⁴. Attualmente l'EFA rappresenta il programma nel quale convergono tutte le iniziative riferite alle varie Divisioni dell'Educazione, con la previsione di un rapporto annuale (*EFA Global Monitoring Report*). Questo programma ha individuato 6 priorità per raggiungere gli obiettivi previsti nel settore dell'Educazione: garantire l'accesso all'educazione per tutti a tutti i livelli; produrre risultati, soprattutto per le persone in condizioni di necessità; dare importanza al ruolo e alla formazione degli insegnanti; favorire l'inserimento nel lavoro attraverso l'educazione; garantire una formazione continua; espandere le opportunità dell'educazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie.

L'impegno e le competenze dell'UNESCO non si limitano solo al settore dell'Educazione, ma riguardano anche i settori delle Scienze Naturali, le Scienze Sociali e Umane e la Comunicazione; e anche in questi ambiti, l'UNESCO si è posta fin dalle origini come un punto di riferimento mondiale per la ricerca e il coordinamento degli studi scientifici²⁵. Ma è rispetto al settore della Cultura, e alla tutela dei beni culturali, che la voce dell'UNESCO si è fatta maggiormente sentire; al punto da diventare sinonimo stesso, nel linguaggio comune, di "patrimonio culturale".

3. « [Culture is] the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only the arts and letters,

²⁴ Allo scadere del quindicennio di sviluppo, sono stati registrati risultati interessanti in questi due ambiti: nei paesi in via di sviluppo, il tasso di iscrizione alla scuola primaria ha raggiunto il 91% (rispetto all'83% del 2000), con un netto miglioramento della situazione nell'Africa Sub-Sahariana rispetto alle performance registrate nel decennio 1990-2000. Risultati importanti sono stati raggiunti anche rispetto alla problematica del *gender gap*, sia nel campo dell'istruzione che del lavoro.

²⁵ E anche in termini di strumenti internazionali, le soluzioni non sono mancate: si pensi alla Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali (1978), la Dichiarazione Universale sul Genoma Umano e i Diritti Umani (1997), la Dichiarazione sulla responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future (1997), la Dichiarazione Universale sulla Bioetica e i Diritti Umani (2005), per citarne alcuni.

but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value system, traditions and beliefs»²⁶.

Questa definizione di "cultura" contenuta nella Dichiarazione di Città del Messico del 1982, punto di arrivo di una complessa elaborazione avvenuta all'interno della comunità internazionale sul suo significato più profondo, nonché nuovo punto di partenza per una disciplina internazionale in materia più ricca e consapevole, rappresenta ancora oggi la base di tutte le azioni UNESCO proiettate verso la promozione e la tutela della cultura, in tutte le sue forme materiali e immateriali.

Come anticipato, il contributo dell'UNESCO all'affermazione della cultura come oggetto di specifica trattazione all'interno del diritto internazionale è inestimabile. Il primo momento decisivo nell'evoluzione della disciplina è rappresentato dalla definizione di "beni culturali" contenuta nella Convenzione de L'Aja del 1954 per la tutela dei suddetti in caso di conflitto armato²⁷; questa convenzione, superando le prime ma deboli previsioni normative internazionali finalizzate alla protezione preventiva dei beni artistici e culturali in caso di guerra, contenute nelle Convenzioni de L'Aja del 1899 e 1907²⁸ concernenti le leggi e gli usi della guerra terrestre, ha

²⁶ Preambolo alla Dichiarazione sulle Politiche Culturali (Città del Messico, 1982), adottata in occasione della World Conference on Cultural Policies, 26 luglio - 6 agosto 1982.

²⁷ Art. 1: «Ai fini della presente Convenzione, sono considerati beni culturali, a prescindere dalla loro origine o dal loro proprietario: a) i beni, mobili o immobili, di arte o di storia, religiosi o laici; i siti archeologici; i complessi di costruzioni che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte; i manoscritti, libri e altri oggetti di interesse artistico, storico o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzioni dei beni sopra definiti; b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al comma (a), quali i musei, le grandi biblioteche; i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali mobili definiti al comma (a); c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai commi (a) e (b), detti "centri monumentali"».

²⁸ II Convenzione internazionale concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre (Aja, 29 luglio 1899); IV Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra per terra (Aja, 18 ottobre 1907). Entrambe le convenzioni all'art. 27 stabiliscono quanto segue: «Negli assedi e nei bombardamenti si dovranno prendere tutte le misure necessarie al fine di risparmiare, per quanto è possibile, gli edifici dedicati al culto, alle arti, alle scienze e alla beneficenza, gli ospedali e i luoghi di ricovero dei malati

rivoluzionato la disciplina in materia, introducendo un doppio regime di protezione dei beni culturali, nonché obblighi specifici di salvaguardia e rispetto degli stessi in capo agli Stati parte.

L'azione dell'UNESCO ha inoltre contribuito al rafforzamento della protezione internazionale dei beni culturali attraverso l'affermazione progressiva del principio della responsabilità internazionale penale individuale in caso di distruzione e danneggiamento dei medesimi²⁹, soprattutto all'indomani delle drammatiche distruzioni avvenute durante il conflitto armato nei Balcani tra il 1991 e il 1992³⁰, che hanno portato a numerose incriminazioni e condanne dei responsabili come criminali di guerra³¹. Nonostante l'adozione nel 1999 del Secondo Protocollo alla Convenzione del 1954, che ha introdotto norme vigorose per il perseguimento dei responsabili di danni intenzionali al patrimonio culturale nel contesto dei conflitti armati, e il contributo fornito dalla giurisprudenza dei tribunali penali internazionali, nel marzo 2001 si è

e feriti, a condizione che non siano adoperati in pari tempo a uno scopo militare. È dovere degli assediati di indicare questi edifici o luoghi di ricovero con segni visibili speciali da notificarsi anticipatamente all'assediante».

²⁹ Questo principio ha trovato consacrazione nel Secondo Protocollo addizionale della Convenzione de L'Aja del 1954 per la tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato. Il Protocollo, adottato nel 1999, ha sancito l'obbligo per gli Stati parte di introdurre nei rispettivi ordinamenti nazionali norme penali che permettano di punire i responsabili di attentati gravi al patrimonio culturale. Come già indicato, sul punto cfr. ROVERSI MONACO, *infra*, p. 27, e cfr. FRANCONI, *La protezione internazionale dei beni culturali: un diritto consuetudinario in formazione?*, in *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, a cura di BENVENUTI e SAPIENZA, Giuffrè, 2007, pp. 10-11.

³⁰ Si pensi alla distruzione del centro storico della città di Dubrovnik, che all'epoca godeva, oltre che del regime di protezione stabilito dalla Convenzione del '54, di tutte le garanzie previste dall'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale (*World Heritage List - WHL*) in virtù del suo *outstanding universal value*, secondo quanto previsto dalla Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio culturale e naturale mondiale.

³¹ In questo senso, la giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, istituito per giudicare i crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio commessi nel territorio dell'ex Jugoslavia a partire dal gennaio 1990, ha fatto da apripista a tutta la giurisprudenza successiva in materia: la sentenza del 18 marzo 2004 resa dalla *Trial Chamber* contro Miodgrad Jokic per i fatti di Dubrovnik (ICTY, *Prosecutor v. Miodgrad Jokic*, Case No. IT-01-42/1-S, Trial Chamber I, Sentencing Judgment) è stata la prima pronuncia di condanna di un tribunale penale internazionale per la distruzione di un bene culturale iscritto nella WHL come crimine di guerra.

consumato un altro folle delitto: la distruzione deliberata e pianificata dei colossali Buddha che sorgevano nella valle di Bamiyan, in Afghanistan, da parte dei Talebani³². L'episodio in questione ha lasciato sotto shock l'intera comunità internazionale, a riconferma del valore universale che i beni culturali, anche quando sono espressione dell'identità e della memoria di un preciso gruppo religioso e sociale, rivestono per l'intera umanità. Ed è proprio con un richiamo a questo episodio («[...] *Ricordando* la tragica distruzione dei Buddha di Bamiyan che ha colpito la comunità internazionale nel suo complesso, [...]») che il 17 ottobre 2003, in occasione della 32^o Conferenza Generale dell'UNESCO, è stata adottata la Dichiarazione UNESCO riguardante la distruzione intenzionale del patrimonio culturale, nella quale sono stati ribaditi con fermezza gli obblighi di rispetto dei beni culturali sia in tempo di pace che in tempo di guerra, nonché la responsabilità degli Stati e i principi di responsabilità penale individuale e di cooperazione internazionale per far fronte a questo fenomeno criminoso.

Episodi recenti come la demolizione dei mausolei sufi a Timbuctù in Mali e gli attacchi al sito archeologico di Palmira in Siria ad opera dell'estremismo islamico, avvenuti rispettivamente tra giugno e luglio 2012 e nell'agosto 2015, e la denuncia che questi hanno scatenato in seno alla comunità internazionale³³, non hanno fatto altro che confermare l'esistenza, o perlomeno la progressiva formazione, di principi generali in materia di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. A tal proposito, l'introduzione del concetto innovatore di "patrimonio mondiale"³⁴ è servito come base per sviluppare negli anni un sistema di cooperazione

³² Sul punto cfr. LANZONI, *infra*, p. 51.

³³ Per la distruzione dei mausolei di Timbuctù, nel settembre 2016 la Corte Penale Internazionale ha condannato a nove anni di reclusione il cittadino maliano Ahmad al Faqi al Mahdi per crimini di guerra ex art. 8, par. 2, lett. e) (iv) dello Statuto di Roma (*Trial Chamber VIII, Prosecutor v. Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-171, sentenza del 27 settembre 2016). Sul punto, cfr. ROVERSI MONACO, *infra*, p. 27, ma anche SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 11, 2017, n. 1, pp. 77-86; CASALY, *Al Mahdi before the ICC: Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, p. 1199 ss.

³⁴ Grazie alla Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 1972).

internazionale per la salvaguardia, sia in tempo di guerra che in tempo di pace, di quei beni provvisti di un eccezionale valore universale³⁵. Fin dalla seconda metà del '900, la dottrina internazionalistica si è impegnata molto nell'individuazione di norme di rango consuetudinario in materia di tutela dei beni culturali, ribadendo con insistenza che la loro protezione «così come il rispetto dei diritti umani, della pace, dell'ambiente naturale, è oggetto di un obbligo *erga omnes* volto a tutelare un interesse generale dell'umanità»³⁶; questo perché, quando il patrimonio culturale viene danneggiato, «it is likely than many other aspects of life that mark us as human beings are also being sacrificed. It is our obligation to preserve cultural heritage as the inheritance of future generations and because future generations depend on us to do so»³⁷.

Se la Convenzione de L'Aja del 1954 ha rappresentato un nuovo punto di partenza per l'affermazione di una disciplina internazionale e di norme precise per la protezione dei beni culturali, tuttavia l'approccio offerto dalla Convenzione, in virtù anche di un campo d'applicazione circoscritto ai conflitti armati, appariva limitato e settoriale, quindi ancora lontano dalla visione unitaria che l'ordinamento internazionale intendeva perseguire nella loro tutela; non a caso, alla stessa nozione di "bene culturale" prevista dalla Convenzione oggi si preferisce quella assai più ampia di "patrimonio culturale", che ricomprende non solo le manifestazioni *tangibili* del genio creativo dell'uomo (quindi i beni mobili e immobili), ma anche le espressioni dell'identità culturale *intangibile* dei popoli, vale a dire quelle pratiche, conoscenze, tradizioni e saperi che i gruppi e le comunità (e talvolta anche gli individui) riconoscono come parte della

³⁵ Sul punto cfr. FRANCONI, *op. cit.*, pp. 3-4.

³⁶ FRANCONI, *Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale*, in FRANCONI, DEL VECCHIO, DE CATERINI (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Atti del Convegno, Libera Università degli Studi Sociali Guido Carli, Roma, 8-9 maggio 1998, Milano, 2000, p. 11 ss.

³⁷ GERSTENBLITH, *From Bamiyan to Baghdad: Warfare and the Preservation of Cultural Heritage at the Beginning of the 21st Century*, in *Geo. J. Int'l L.*, 2006, p. 245 ss; sul punto si veda anche l'ottima riflessione in VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

loro memoria e del loro patrimonio³⁸. Al contrario, il concetto di "bene culturale" suggerisce un'idea più statica di cultura, circoscritta alla sua dimensione materiale e monumentale.

Il momento di svolta, che inaugura una seconda fase nell'evoluzione della disciplina relativa alla tutela internazionale del patrimonio culturale, arriva nel 1972 con la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano adottata al termine dell'omonimo vertice delle Nazioni Unite: nel Preambolo si legge che «l'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente. [...] I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita». Ed è sull'onda di questa intuizione, e dell'accostamento tra beni culturali e beni naturali come due facce della stessa medaglia (ossia lo *human environment*) ed elementi essenziali per il benessere dell'uomo, che il 16 novembre del 1972 è stata adottata la Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale, progetto che era in cantiere già dal 1966 e che prevedeva l'elaborazione di un sistema di protezione e valorizzazione internazionale dei beni culturali immobili. La Convenzione del 1972 è il primo accordo internazionale a sancire l'idea che l'umanità possiede un patrimonio comune che trascende i confini territoriali degli Stati, e che questo patrimonio costituisce un'eredità dell'uomo che la comunità internazionale ha il dovere di tutelare in virtù del suo "eccezionale valore universale", requisito essenziale per godere del regime di protezione previsto dalla Convenzione. Introducendo la definizione di patrimonio culturale (*cultural heritage*) e naturale (*natural heritage*), laddove il primo comprende i monumenti, i gruppi di edifici e i siti culturali, mentre il secondo include i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche, le formazioni geologiche e fisiografiche e i siti naturali³⁹, la Convenzione ha individuato una nuova categoria di beni da proteggere nei c.d. "paesaggi culturali" (*cultural landscapes*), vale a

³⁸ VIGORITO, *ibid.*, p. 20. Sul punto cfr. PROTT e O'KEEFE, "Cultural Heritage" or "Cultural Property", in *International Journal of Cultural Property*, 1992, p. 307 ss.; O'KEEFE, *The Meaning of "Cultural Property" under the 1954 Hague Convention*, in *NILR*, 1999, p. 26 ss.; FRIGO, *Cultural Property v. Cultural Heritage: A "Battle of Concepts" in International Law?*, in *International Review of the Red Cross*, 2004, p. 367 ss.

³⁹ Art. 1 della Convenzione UNESCO del 1972.

dire quelle aree archeologiche e quelle opere frutto del lavoro combinato della natura e dell'uomo. Ed è in questa categoria che si anticipa quella visione unitaria di cultura auspicata fin dall'Atto costitutivo dell'UNESCO, e che troverà negli strumenti internazionali successivi la propria consacrazione: la definizione di "paesaggio culturale", infatti, non si riferisce ai soli aspetti materiali del bene, ma ricomprende tutti quei valori intangibili (spirituali, sociali) che esso rappresenta. Attraverso questa nuova figura, quindi, il patrimonio culturale non è più oggetto di tutela in quanto tale, in virtù delle sue caratteristiche materiali, ma perché veicolo di un preciso significato sociale, spirituale e religioso, e testimonianza dell'identità di un popolo⁴⁰.

Da questo momento in poi, l'azione dell'UNESCO sarà sempre rivolta al riconoscimento e alla protezione della cultura in tutte le sue espressioni, con particolare riguardo ai suoi aspetti più indefiniti e sfuggenti, che tuttavia racchiudono l'essenza stessa dell'identità culturale. Oltre alla già citata Dichiarazione di Città del Messico del 1982 sulle politiche culturali, è con lo scoccare del terzo millennio che prendono forma gli accordi internazionali e le iniziative di soft law più importanti. A cominciare dalla Dichiarazione universale sulla diversità culturale, adottata il 2 novembre 2001, l'UNESCO si fa portavoce di una nuova esigenza in seno alla comunità internazionale: proteggere la diversità, sola e unica pietra angolare che permette all'identità di un popolo, e agli individui che ne fanno parte, di affermarsi come tale nel panorama culturale mondiale, e che l'inarrestabile processo di globalizzazione che si scatena a cavallo tra i due secoli rischia di compromettere.

Completando il quadro inaugurato con la Convenzione del 1972, il 17 ottobre 2003 viene adottata la Convenzione per la protezione del patrimonio culturale immateriale, che sulla falsariga dell'Accordo del 1972 prevede l'istituzione di una lista nella quale vengono iscritte tutte quelle «[...] prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale»⁴¹; ciò allo scopo di dare una maggiore visibilità

⁴⁰ Sul punto, cfr. CUNSOLO, *infra*, p. 103.

⁴¹ Secondo la Definizione di "patrimonio culturale immateriale" di cui all'art. 2 della Convenzione del 2003. Sul punto, cfr. DAVID RAMOS, *infra*, p. 199.

internazionale al patrimonio culturale intangibile, valorizzandone l'importanza e il significato universale.

L'impegno assunto dall'UNESCO con la Dichiarazione del 2001 sulle diversità culturali troverà poi definitiva consacrazione nel 2005, con l'adozione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, dove vengono sanciti (stavolta in uno strumento vincolante) otto principi guida per proteggere e promuovere la diversità culturale, creando le condizioni per consentire alle culture di prosperare e interagire liberamente⁴².

La Convenzione del 2005 chiude un cerchio iniziato nel 1972, e rappresenta il tassello finale di un quadro normativo che sancisce definitivamente il legame tra salvaguardia del patrimonio culturale tangibile, rispetto dei diritti umani e promozione dell'identità culturale, in particolare delle minoranze. Insieme alla Convenzione sul patrimonio culturale e naturale mondiale e alla Convenzione del 2003 sul patrimonio intangibile, essa costituisce il capitolo conclusivo di quello che, senza alcuna esagerazione, può essere considerato il capolavoro dell'UNESCO; e che, nell'intuizione del giudice Antonio Augusto Cançado Trindade, getta le basi per un nuovo *jus gentium*⁴³.

4. Proprio i valori intangibili e l'identità storica che un bene culturale può incarnare sono stati di recente al centro di una delicata controversia fra l'agenzia delle Nazioni Unite e Israele, culminata con la decisione da parte del governo israeliano nell'ottobre 2017 di uscire

⁴² Tra principi fondamentali previsti all'art. 2 della Convenzione del 2005 si possono ricordare il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il principio di sovranità, il principio dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture, il principio di solidarietà e di cooperazione internazionale e il principio dello sviluppo sostenibile.

⁴³ Nell'opinione del giudice: «the universal juridical con science has evolved towards a clear recognition of the relevance of cultural diversity for the universality of human rights and vice-versa. It has further developed toward the *humanization* of International Law and the creation, at the beginning of the XXI century, of a new *jus gentium*, a new International Law for humankind, and the aforementioned triad of UNESCO Conventions (of 1972, 2003 and 2005) are, in my opinion, one of the many contemporary manifestations of human conscience in this respect», in Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay, Interpretation of the Judgment of Merits, Reparations and Costs*, Series C, No. 142, Judgment, 6 February 2006, Concurring Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade, par. 12.

dall'UNESCO⁴⁴. All'origine di questo incidente diplomatico c'era una risoluzione adottata dal Consiglio esecutivo dell'UNESCO il 18 ottobre 2016 e conosciuta come "*Occupied Palestine*"⁴⁵, nella quale veniva pesantemente criticata la condotta di Israele, più volte definito "*the occupying Power*", per non aver rispettato le raccomandazioni contenute nella decisione 185 adottata nel novembre 2010 dal Consiglio esecutivo⁴⁶ e riguardante lo stato degli scavi archeologici nella Città Vecchia di Gerusalemme, in particolare presso il complesso della moschea di *Al-Aqsa*, costruita nel luogo dove secondo la tradizione islamica il profeta Maometto è salito in cielo. In quell'occasione Israele era stato invitato a interrompere qualsiasi tipo di operazione di scavo nella zona orientale di Gerusalemme, poiché rischiava di compromettere gravemente lo straordinario valore culturale e religioso della città⁴⁷. Il sito, conosciuto come "Spianata delle moschee", è considerato uno dei luoghi religiosi più importanti del mondo in quanto sacro per le tre principali religioni monoteiste: Islam, Ebraismo, Cristianesimo. I musulmani considerano il complesso, chiamato *Al-Ḥaram Al-Sharif*, il terzo luogo di culto più importante dopo la Mecca e Medina. Tuttavia, dove oggi sorge la moschea di *Al-Aqsa*, circa duemila anni fa sorgeva il Tempio di

⁴⁴ Sul punto cfr. l'articolo pubblicato sul Sole 24 Ore "Stati Uniti e Israele lasciano l'Unesco per i «pregiudizi» anti-israeliani", disponibile sul sito https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-10-12/gli-stati-uniti-lasciano-l-unesco-154019.shtml?uuid=AEG5q0IC&refresh_ce=1.

⁴⁵ Executive Board, Document 200 EX/25 "Occupied Palestine", consultabile al link <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002462/246215e.pdf>. Il 12 ottobre 2016 la risoluzione è stata presentata da sette paesi del Consiglio esecutivo (Algeria, Egitto, Libano, Marocco, Oman, Qatar) e successivamente approvata con 23 voti favorevoli, 6 contrari (tra cui Stati Uniti, Regno Unito e Germania) e 27 astenuti, compresa l'Italia.

⁴⁶ Executive Board, Document 200 EX/25 "Occupied Palestine": «The Executive Board, [...] Deeply deplores the failure of Israel, the occupying Power, to cease the persistent excavations and works in East Jerusalem particularly in and around the Old City, and reiterates its request to Israel, the occupying Power, to prohibit all such works in conformity with its obligations under the provisions of the relevant UNESCO conventions, resolutions and decisions».

⁴⁷ Executive Board, 185 EX/Decisions, Paris 19 November 2010, pg. 15: «The Executive Board, [...] Expresses its deep concern over the ongoing Israeli excavations and archaeological works on the Al-Aqsa Mosque compound and in the Old City of Jerusalem, [...]; Also expresses its concern about the ongoing Israeli practices in East Jerusalem, that dangerously affect the city's distinctive character, both religious and cultural, historical and demographical».

Salomone, venerato dagli ebrei e distrutto dai romani durante l'assedio di Gerusalemme nel 70 d.C. e mai più ricostruito; del tempio è sopravvissuto solo il muro esterno, che oggi rappresenta uno dei simboli più importanti dell'intera religione ebraica: il Muro del Pianto⁴⁸. A chiudere il cerchio, poco distante dalla Spianata è situata la Basilica del Santo Sepolcro, luogo di culto per i cristiani dove, secondo la tradizione, Gesù è stato sepolto e poi è risorto. In quanto crocevia delle tre più importanti religioni monoteiste, la Città Vecchia di Gerusalemme venne iscritta nel 1981 nella lista del patrimonio mondiale UNESCO per il suo straordinario valore simbolico e religioso; tuttavia l'anno successivo, su richiesta della Giordania, il sito venne iscritto nella lista del patrimonio mondiale in pericolo, a causa dei danni provocati dalla rapida urbanizzazione e dalla cattiva manutenzione dei monumenti e degli edifici⁴⁹.

Dopo aver ribadito l'importanza della Città Vecchia e delle sue mura per le tre grandi religioni monoteiste⁵⁰, la risoluzione *Occupied Palestine* nominava tre luoghi sacri di importanza cruciale per il sito, usando sia il nome ebraico che quello islamico per i primi due, ossia la Tomba di Rachele (moschea di *Bilal Ibn Rabah*) e la Grotta dei Patriarchi (moschea di *al Haram al Ibrahimi*), e condannando gli atti di aggressione e le restrizioni di Israele alla già citata "Spianata delle moschee", quest'ultima chiamata invece con il solo nome islamico⁵¹.

⁴⁸ Gli ebrei si riferiscono al complesso religioso chiamandolo *Har HaBayit*, che letteralmente significa "Monte della casa [di Dio]". In inglese è conosciuto come *Temple Mount*.

⁴⁹ Nomination of the "Old City of Jerusalem and its Walls" to the list of World Heritage in danger, 6th Session of the Committee (CONF 015), 1982, 32: «Finally the delegate of Jordan called the attention of the Committee to the serious and specific dangers which threaten the "Old City of Jerusalem". He specifically pointed out the destruction of religious properties, threats of destruction due to urban development plans, deterioration of monuments due to lack of maintenance and responsible management, as well as of the disastrous impact of tourism on the protection of the monuments. Consequently, he urged the Committee to protect the Old City of Jerusalem and its Walls by inscribing the property on the List of World Heritage in Danger».

⁵⁰ Executive Board, Document 200 EX/25 "Occupied Palestine", 3: «Affirming the importance of the Old City of Jerusalem and its Walls for the three monotheistic religions [...]».

⁵¹ *Ibid.*, 8-11: «Strongly condemns the escalating Israeli aggressions and illegal measures against the Awqaf Department and its personnel, and against the freedom of worship and Muslims' access to their Holy Site Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-

Tale circostanza è stata interpretata come un affronto all'identità culturale di Israele e a ciò che Gerusalemme rappresenta nella storia della civiltà ebraica, in quanto minimizzava il rapporto di quest'ultima con il principale complesso religioso della città, scatenando così numerose e indignate reazioni di condanna nei confronti dell'agenzia dell'ONU, sia da parte del governo israeliano che dell'opinione pubblica internazionale⁵².

Va detto che la risoluzione *Occupied Palestine* ha segnato il punto di arrivo di un rapporto, quale quello tra UNESCO e Israele, che nel corso degli anni si era fatto sempre più teso e delicato: a partire dal riconoscimento della Tomba di Rachele e della Grotta dei Patriarchi come luoghi sacri della tradizione islamica e parte integrante dei territori occupati della Palestina⁵³, dunque non più simboli esclusivi della cultura ebraica, i rapporti tra l'agenzia e Israele si sono fatti sempre più difficili, anche a causa della posizione spesso critica che l'UNESCO ha assunto nei confronti delle forze israeliane, accusate di

Sharif, and requests Israel, the occupying Power, to respect the historic status quo and to immediately stop these measures; Firmly deplores the continuous storming of Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif by Israeli right-wing extremists and uniformed forces, and urges Israel, the occupying Power, to take necessary measures to prevent provocative abuses that violate the sanctity and integrity of Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif; Deeply decries the continuous Israeli aggressions against civilians including Islamic religious figures and priests [...]; Disapproves of the Israeli restriction of access to Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif during the 2015 Eid Al-Adha and the subsequent violence, and calls on Israel, the occupying Power, to stop all violations against Al-Aqsa Mosque/Al-Haram Al-Sharif».

⁵² A tal proposito, il direttore della sovrintendenza archeologica israeliana ha paragonato la risoluzione UNESCO ad un attacco dello Stato Islamico. Cfr. l'articolo "*Israel's antiquities chief compares UNESCO to Islamic State*" pubblicato sul *Times of Israel* il 20 ottobre 2016, consultabile al link <http://www.timesofisrael.com/antiquities-chief-compares-unesco-to-islamic-state/>.

⁵³ UNESCO, 184 EX/Decisions, 14 May 2010. In questa risoluzione si affermava, per la prima volta, che i siti della Grotta dei Patriarchi e della Tomba di Rachele, entrambi chiamati coi rispettivi nomi arabi di *al-Haram al-Ibrahimi* e *Bilal Ibn Rabah*, erano «[...] *an integral part of Palestine*». Questa affermazione è stata successivamente confermata in un'altra controversa risoluzione UNESCO (196 EX/Decisions, 22 May 2015), dove il Consiglio esecutivo «Reaffirms that the two concerned sites located in al-Khalil/Hebron and in Bethlehem are an integral part of Palestine; [...] Regrets the Israeli refusal to comply with 185 EX/Decision 15 which requested the Israeli authorities to remove the two Palestinian sites from its national heritage list and urges Israel, the occupying Power, to act in accordance with that decision».

compromettere l'integrità dei siti culturali e in generale di tenere un atteggiamento poco collaborativo. I continui richiami da parte dell'agenzia, e le parole di condanna rivolte da quest'ultima alla condotta di Israele, hanno contribuito a diffondere un sistematico malcontento all'interno dell'amministrazione del presidente israeliano Netanyahu. Anche la posizione degli Stati Uniti si è fatta, nel corso degli anni, sempre più diffidente e ostile nei confronti dell'UNESCO, di pari passo con la difficile situazione che si stava creando tra Israele e l'agenzia: a partire dal 2011, da quando la Palestina è diventata a pieno titolo membro dell'ONU⁵⁴, Stati Uniti e Israele hanno deciso di congelare i loro finanziamenti all'UNESCO⁵⁵, pur mantenendo un ufficio nel quartier generale di Parigi. Le recenti risoluzioni dell'agenzia che di fatto escludevano una sovranità esclusiva di Israele sulla Città Santa, oltre alla bocciatura riscossa in seno all'Assemblea Generale alla decisione dell'amministrazione Trump di riconoscere Gerusalemme capitale d'Israele⁵⁶, hanno compromesso in maniera irreversibile i rapporti delle due potenze con l'UNESCO; motivo per cui, il 12 ottobre 2017, a poche ore di distanza, Stati Uniti e Israele hanno deciso di abbandonare l'agenzia, accusandola di sostenere posizioni anti-israeliane.

Al di là del complesso scenario politico che ha caratterizzato l'intera vicenda, ciò che conta rilevare è l'importanza cruciale che il patrimonio culturale, laddove sia soprattutto terreno di scontro tra diverse civiltà, riveste per la definizione dell'identità di un popolo. Da quando il concetto di cultura si è arricchito di ulteriori significati, diventando sinonimo di identità culturale e veicolo per l'esercizio pieno dei diritti fondamentali, il mandato dell'UNESCO di proteggere e promuovere la cultura in tutte le sue molteplici manifestazioni si è parallelamente e gradualmente evoluto, rendendo l'agenzia delle Nazioni Unite una protagonista importante, e dunque criticata per il peso delle sue posizioni, nel delicato scacchiere internazionale.

⁵⁴ Va segnalato che l'UNESCO è stato il primo organo delle Nazioni Unite a riconoscere lo Stato della Palestina come membro a tutti gli effetti. Sul punto cfr. PUSTORINO, *L'ammissione della Palestina all'UNESCO*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, fasc. 4, pp. 593-605.

⁵⁵ Un contributo significativo di 80 milioni di dollari l'anno.

⁵⁶ United Nations General Assembly Resolution ES-10/L.22, 21 December 2017, che ha definito il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele «*null and void*». La risoluzione è stata approvata con 128 voti a favore e 9 contro, con 21 assenti e 35 astenuti.

SEZIONE SECONDA

LA TUTELA DEI BENI CULTURALI NEI CONFLITTI ARMATI

L'EVOLUZIONE DELLA TUTELA DEI BENI CULTURALI IN CASO DI CONFLITTO ARMATO: DALLA CONVENZIONE DELL'AIA DEL 1954 ALLA GIURISPRUDENZA PENALE INTERNAZIONALE

GUGLIELMO MAURO ROVERSI MONACO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato: la convenzione dell'Aia del 1954. – 3. La tutela dei beni culturali nel Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia. – 4. La tutela del patrimonio culturale nella Cambogia dopo la guerra civile: le Camere Straordinarie. – 5. La Corte Penale Internazionale e la tutela del patrimonio culturale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Sebbene l'importanza della tutela dei beni culturali durante i conflitti armati sia riconosciuta universalmente da secoli, solo con la *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* dell'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, in inglese United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), entrata in vigore all'Aia nel 1954, la Comunità internazionale ha preso una vera posizione, regolando le situazioni di conflitto armato in modo da garantire la loro effettiva protezione.

Ma per avere un concreto riscontro sull'efficacia di tale tutela, occorre esaminare con attenzione la giurisprudenza internazionale, e i cambiamenti che essa ha apportato alla disciplina. In particolare, risaltano per importanza il ruolo del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ) nei procedimenti contro i responsabili degli efferati crimini commessi durante le guerre iugoslave (1991-2001) e quello della Corte penale internazionale (CPI) nel processo contro uno degli esponenti dell'integralismo islamico per il danneggiamento del patrimonio UNESCO dell'antica città di Timbuctù (2016).

2. Il 14 maggio 1954, in seguito ai gravi danni subiti dal patrimonio culturale a causa della Seconda Guerra Mondiale, si firmò all'Aia la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato¹. È il primo trattato internazionale che si occupa

¹ Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1954, aperta alla firma all'Aia il 14 maggio 1954, entrata in vigore il 7 agosto 1954.

esclusivamente di questo tema, ed è tuttora la pietra angolare in materia.

La novità fondamentale fu l'introduzione di una definizione precisa di "bene culturale", per designare in modo più univoco rispetto al passato l'oggetto della Convenzione stessa. L'importanza di tale nuova nozione giuridica è tale da essere posta come *incipit* del documento².

Si abbandonò, quindi, la tendenza delle Convenzioni precedenti di accomunare tutti i beni meritevoli di tutela, a prescindere dalla loro natura (si pensi ad esempio alle Convenzioni dell'Aia del 1889³ e del 1907⁴, che univano in un'unica categoria sia ospedali sia luoghi di culto)⁵. Tuttavia tale tentativo riuscì solo parzialmente: le Convenzioni successive, infatti, hanno optato per definizioni distinte, con la conseguente non omogeneità dell'applicazione della tutela. Spesso si è ricorsi a definizioni vaghe: tale è il caso della

Per il testo della Convenzione: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#SIGNATURE

² L'Art. 1 offre una descrizione dei beni che vi rientrano: «Ai fini della presente Convenzione, sono considerati beni culturali, prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario: a) i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici; le località archeologiche; i complessi di costruzione che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico, o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzione dei beni sopra definiti; b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al capoverso a), quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali definiti al capoverso a); c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai capoversi a) e b), detti "centri monumentali"».

³ The Hague Conference of 1889, aperta alla firma all'Aia il 18 maggio 1889, entrata in vigore il 29 luglio 1889.

Per il testo della Convenzione: http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/lawwar.asp.

⁴ The Hague Conference of 1907, aperta alla firma all'Aia il 15 giugno 1907, entrata in vigore il 18 ottobre 1907.

Per il testo della Convenzione: http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/lawwar.asp

⁵ GIOIA, *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, in *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali a difesa del patrimonio e della cultura* (a cura di Francioni, Del Vecchio, De Caterini), Atti del Convegno, Roma, 8-9 maggio, 1998, Milano, 2000, p. 78 ss.

Convenzione UNESCO del 1970 riguardante le repressioni del traffico illecito di beni culturali⁶ che all'art. 1 definisce i beni culturali come “i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle categorie” che poi seguono indicate in un elenco di commi⁷; tale definizione è stata

⁶ Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, aperta alla firma il 14 novembre 1970, entrata in vigore il 24 aprile 1972.

Per il testo della Convenzione:

<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/>

⁷ La Convenzione UNESCO del 1970 prevede, all'art. 1:

“For the purposes of this Convention, the term ‘cultural property’ means property which, on religious or secular grounds, is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and which belongs to the following categories:

- (a) Rare collections and specimens of fauna, flora, minerals and anatomy, and objects of palaeontological interest;
- (b) property relating to history, including the history of science and technology and military and social history, to the life of national leaders, thinkers, scientists and artist and to events of national importance;
- (c) products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries;
- (d) elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered;
- (e) antiquities more than one hundred years old, such as inscriptions, coins and engraved seals;
- (f) objects of ethnological interest;
- (g) property of artistic interest, such as:
 - (i) pictures, paintings and drawings produced entirely by hand on any support and in any material (excluding industrial designs and manu-factured articles decorated by hand);
 - (ii) original works of statuary art and sculpture in any material;
 - (iii) original engravings, prints and lithographs;
 - (iv) original artistic assemblages and montages in any material;
- (h) rare manuscripts and incunabula, old books, documents and publications of special interest (historical, artistic, scientific, literary, etc.) singly or in collections;
- (i) postage, revenue and similar stamps, singly or in collections;
- (j) archives, including sound, photographic and cinematographic archives;
- (k) articles of furniture more than one hundred years old and old musical instruments.”

successivamente pressoché ricalcata nel 1995 dalla Convenzione UNIDROIT⁸.

Nella Convenzione del 1954, altrettanto significativa è stata la codificazione del concetto, già noto alla dottrina da tempo, di universalità della cultura, giusta la quale “i danni cagionati ai beni culturali, a qualsiasi popolo essi appartengano, costituiscono danno al patrimonio culturale dell’umanità intera, poiché ogni popolo contribuisce alla cultura mondiale”⁹.

La Convenzione ha offerto uno strumento giuridico vincolante, compiendo un notevole passo avanti nella disciplina e stabilendo due forme di protezione dei beni culturali: una generale e una speciale.

La tutela generale (Capitolo I, Artt. 1-7) prevede diversi obblighi di protezione e rispetto: il primo consiste nella necessità che le parti contraenti introducano, già in tempo di pace, disposizioni preventive per la salvaguardia dei beni culturali situati sul proprio territorio, contro i possibili effetti di un conflitto armato¹⁰.

Segue l’obbligo di rispetto dei beni culturali, consistente nel divieto di qualsiasi aggressione o rappresaglia a loro danno, anche se situati nel territorio di un altro Stato, o dell’utilizzo di tali beni per scopi che potrebbero esporli a distruzione o a deterioramento in caso di conflitto armato. L’unica deroga a tale obbligo può provenire da un’imperativa necessità militare, che rappresenta il limite generale dell’applicazione del diritto di guerra: infatti il diritto internazionale dei conflitti armati non trova applicazione qualora sussistano imperative necessità militari che impongano ai belligeranti un comportamento altrimenti illecito¹¹.

⁸ UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects, aperta alla firma il 7 giugno 1995 a Roma, entrata in vigore il 24 giugno 1995.

Per il testo della Convenzione:

<https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>

⁹ Preambolo della Convenzione dell’Aia del 1954 sulla protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato.

¹⁰ GREPPI, *La protezione generale dei beni culturali nei conflitti armati: dalla Convenzione dell’Aja al Protocollo del 1999*, in *La tutela internazionale dei beni culturali* (a cura di Benvenuti, Sapienza), Milano, 2007, pp. 73-88.

¹¹ POLIDORI, *La necessità militare*, in “Informazioni della Difesa”, num. 5, 2002, pp. 40-43:

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/La_necessita%C3%A0_militare.pdf.

Contestualmente si pone il divieto di requisire i beni culturali mobili situati nel territorio di un'altra Parte Contraente od adottare misure di rappresaglia diretta contro beni culturali. Nel caso di occupazione le Parti Contraenti devono consentire gli interventi di conservazione da parte dello Stato occupato, e nel caso in cui tali interventi non siano possibili sono tenute a provvedere in sua vece.

La Convenzione rimarca l'importanza della formazione delle forze armate affinché la salvaguardia della cultura di tutti i popoli divenga un principio condiviso, e per la necessità di costituire, all'interno di esse, personale specializzato in quest'ambito.

Non solo: è previsto lo specifico impegno per le parti contraenti di proibire, prevenire ed eventualmente far cessare ogni atto di saccheggio o vandalismo.

Nel caso di occupazione militare del territorio di una delle Parti, si impone l'obbligo di appoggiare in ogni modo l'azione dell'autorità dello Stato occupato volta alla salvaguardia del patrimonio culturale, e nel caso siano necessarie azioni urgenti, la potenza occupante dovrà adottare in prima persona gli interventi necessari in collaborazione con le autorità locali.

La protezione speciale (Capitolo II, Artt. 8-11) si affianca a quella generale, ed è applicabile a un numero limitato di rifugi e a "centri monumentali ed altri beni culturali immobili di altissima importanza", facenti parte del Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale dell'UNESCO¹², e che devono essere identificabili in tempo di guerra grazie all'esibizione di un apposito emblema¹³.

Ciò a condizione che detti beni siano a distanza sufficiente da un grande centro industriale o da qualsiasi possibile obiettivo militare, e non siano utilizzati per scopi militari. Ma la Convenzione prevede un'eccezione a quanto detto, permettendo anche a un bene culturale

¹² In tale registro vengono riuniti tutti quei beni culturali dotati di particolare importanza che, venendovi iscritti, possono godere di un sistema di protezione speciale e ulteriore rispetto a quello generale, che comprende indistintamente tutto il patrimonio culturale.

¹³ Il contrassegno della Convenzione consiste in un scudo contenente una croce di S. Andrea, di colore blu su sfondo bianco, usato sia singolarmente (nel caso di beni culturali non sottoposti a protezione speciale), sia ripetuto tre volte (in caso di beni culturali sottoposti a protezione speciale o di trasporti di beni culturali); CARCIONE, *Il simbolo di protezione del patrimonio culturale: una lacuna del Protocollo del 1999*, in *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, (a cura di Carcione), Milano, 1999, p. 121 ss.

situato vicino a un obiettivo militare di rientrare nella protezione speciale, qualora lo Stato all'interno del quale si trova il bene lo richieda, previo impegno di non riutilizzarlo a scopi militari.

Le Parti sono tenute ad assicurare l'immunità dei beni culturali sotto protezione speciale, in quanto iscritte nello specifico registro UNESCO, astenendosi da ogni atto di ostilità e da ogni uso di questi beni o delle loro adiacenze per fini militari.

L'immunità concessa a un bene culturale rientrante nella tutela speciale non è sospensibile se non in casi particolari espressamente previsti.

L'ambito di applicazione della Convenzione è disciplinato dall'art. 18, che prevede due contesti. Il primo è il caso di guerra dichiarata o di ogni altro conflitto armato che sorga tra due o più parti contraenti; anche se lo stato di guerra non sia riconosciuto da una o più di esse. Il secondo è il caso di occupazione totale o parziale del territorio di una parte contraente, anche se tale occupazione non incontri alcuna resistenza armata. Se il conflitto riguarda uno Stato che non è parte della Convenzione, ugualmente gli Stati parte della medesima rimarranno vincolati da essa nei loro rapporti reciproci; e anche nei rapporti con lo Stato terzo, se questo dichiara di accettare ed applichi le disposizioni della Convenzione.

Diversamente, nel caso di un conflitto armato che non presenti carattere internazionale, sorto nel territorio di una delle parti contraenti, l'art. 19 stabilisce che ognuna delle parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno le disposizioni della Convenzione che si riferiscono al rispetto dei beni culturali propri e altrui. Le altre disposizioni della Convenzione sono messe in vigore dalle parti in conflitto mediante accordi speciali.

Alla Convenzione del 1954 seguirono due Protocolli, uno, contemporaneo alla Convenzione, del 14 maggio 1954, l'altro adottato il 26 marzo 1999¹⁴.

¹⁴ Il Secondo Protocollo è entrato in vigore il 9 marzo del 2004 e ne fanno parte 64 nazioni. È stato ratificato dall'Italia con L. 16 aprile 2009, n. 45. Cfr. GIOIA, *The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: the Second Protocol to the 1954 Hague Convention*, in "IYIL", 2001, pp. 25-57; ZAGATO, *Il Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aja 1954*, in *Le opere d'arte tra cooperazione internazionale e conflitti armati*, (a cura di Marella), Padova, 2006, p. 295; GREPPI, op. cit., p. 89.

Il primo proibisce l'esportazione di beni mobili da territori occupati, richiedendo al contempo la loro restituzione ai territori originari a conclusione delle ostilità. Il secondo contiene ulteriori forme di tutela dei beni culturali: *in primis* il divieto dell'esecuzione da parte delle potenze occupanti di scavi in siti archeologici, anche se in cooperazione con le autorità locali; a ciò si affianca la conferma dell'assoluto divieto di distruzione, esportazione, rimozione o trasferimento di beni culturali, storici e scientifici.

Il Protocollo del 1999 introduce anche un sistema di protezione rafforzata, applicandola a beni inseriti in un'apposita lista internazionale redatta da un Comitato, i cui membri provengono dagli Stati parte del Protocollo. Tale lista ha requisiti d'iscrizione meno restrittivi rispetto a quelli della Convenzione del 1954, non prevedendo, ad esempio, il requisito della distanza del bene culturale da qualunque possibile obiettivo militare o impianto industriale.¹⁵

Un'ulteriore innovazione del Secondo Protocollo consiste nella formazione di una struttura istituzionale apposita: il sopra citato Comitato, coordinato dal Segretario dell'UNESCO. Viene, inoltre, predisposto un Fondo economico per attività di prevenzione da compiere in tempo di pace.

È poi previsto che gli Stati contraenti debbano adottare delle norme interne, che stabiliscano la giurisdizione degli stessi per le violazioni gravi commesse dai cittadini nel territorio dello Stato, o fuori di esso.

La giurisdizione universale¹⁶ è contemplata solo per alcune violazioni gravi, come distruzioni o saccheggi estesi di beni culturali, attacchi militari a beni sottoposti a protezione rafforzata o utilizzi a fini bellici degli stessi. Tale giurisdizione si esercita prescindendo dal luogo in cui la violazione grave è stata commessa e dalla cittadinanza dei responsabili: è previsto l'obbligo internazionale per gli Stati parte

¹⁵ I beni che possono essere iscritti in questa lista devono: 1) essere della massima importanza per l'umanità; 2) essere protetti da adeguate misure giuridiche e amministrative nazionali che ne riconoscano il valore culturale e storico e ne garantiscano il massimo livello di protezione; 3) non essere usati per scopi militari o per proteggere siti (art. 10 del II Protocollo del 1999).

¹⁶ Principio basato sul convincimento che certi crimini siano così dannosi per gli interessi internazionali che gli Stati hanno il diritto –o addirittura l'obbligo– di procedere contro i perpetratori, indipendentemente dal *locus commissi delicti* o dalla nazionalità dei responsabili. Cfr.: MACEDO, *The Princeton principles on Universal Jurisdiction*, Princeton University, 2001.

di perseguire penalmente il presunto autore o di estradarlo nello Stato che lo richiede.

3. Nel 1991 scoppiò in Jugoslavia¹⁷ un conflitto armato che coinvolse l'intera regione per quasi un decennio, tanto brutale da essere descritto come il conflitto europeo più sanguinoso dalla II Guerra Mondiale. Alla luce di tale gravità, fin dal maggio 1993 la Comunità internazionale aveva cercato di esercitare pressioni diplomatiche, politiche ed economiche sui responsabili delle ex repubbliche iugoslave, per arrivare poi, con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 827 del 1993 concernente l'istituzione del Tribunale internazionale per i crimini contro l'umanità nella ex Jugoslavia¹⁸ e relativo Statuto, all'uso di strumenti giuridici. Tale risoluzione adottò lo Statuto che ne era allegato, che forniva le basi e istituiva il TPIJ.

Si tratta del primo organo giudiziale penale internazionale istituito sulla base di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Lo scopo della sua istituzione era di giudicare i responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario, costituendo così un deterrente per impedire la commissione di ulteriori crimini, e allo stesso tempo ponendo le basi di una riconciliazione fra le popolazioni locali, al fine di promuovere una pace duratura.

Il TPIJ gode di giurisdizione *rationemateriae* in relazione a quattro gruppi di crimini: gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra¹⁹; violazioni delle leggi o degli usi di guerra²⁰; genocidio²¹e

¹⁷ L'allora Stato iugoslavo, noto come Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, raggruppava al suo interno l'attuale Slovenia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, e Macedonia.

¹⁸ Per il testo completo della risoluzione n. 827/1993:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML;jsessionid=xGD4tyaWHcqHaXMtQVsGVg_.ntc-as2-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1993-12-29&atto.codiceRedazionale=093A7349&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 2 Statuto TPIJ:

“The International Tribunal shall have the power to prosecute persons committing or ordering to be committed grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention: (a) wilful killing; (b) torture or inhuman treatment, including biological experiments; (c) wilfully causing great suffering or serious injury to body or health; (d) extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out

crimini contro l'umanità²². La pena massima fu fissata con l'ergastolo, mentre per applicare le pene detentive diversi paesi hanno firmato accordi con l'ONU²³. Il TPIJ ha terminato la propria attività nel dicembre 2017, come da mandato, avendo giudicato 161 persone²⁴.

unlawfully and wantonly; (e) compelling a prisoner of war or a civilian to serve in the forces of a hostile power; (f) wilfully depriving a prisoner of war or a civilian of the rights of fair and regular trial; (g) unlawful deportation or transfer or unlawful confinement of a civilian; (h) taking civilians as hostages.”

²⁰ Ai sensi dell'art. 3 Statuto TPIJ: “The International Tribunal shall have the power to prosecute persons violating the laws or customs of war. Such violations shall include, but not be limited to: (a) employment of poisonous weapons or other weapons calculated to cause unnecessary suffering; (b) wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity; (c) attack, or bombardment, by whatever means, of undefended towns, villages, dwellings, or buildings; (d) seizure of, destruction or wilful damage done to institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, historic monuments and works of art and science; (e) plunder of public or private property.”

²¹ Ai sensi dell'art. 4 Statuto TPIJ: “1. The International Tribunal shall have the power to prosecute persons committing genocide as defined in paragraph 2 of this article or of committing any of the other acts enumerated in paragraph 3 of this article. 2. Genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) killing members of the group; (b) causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) imposing measures intended to prevent births within the group; (e) forcibly transferring children of the group to another group. 3. The following acts shall be punishable: (a) genocide; (b) conspiracy to commit genocide; (c) direct and public incitement to commit genocide; (d) attempt to commit genocide; (e) complicity in genocide.”

²² Ai sensi dell'art. 5 Statuto TPIJ: “The International Tribunal shall have the power to prosecute persons responsible for the following crimes when committed in armed conflict, whether international or internal in character, and directed against any civilian population: (a) murder; (b) extermination; (c) enslavement; (d) deportation; (e) imprisonment; (f) torture; (g) rape; (h) persecutions on political, racial and religious grounds; (i) other inhumane acts.”

²³ Ai sensi dell'art. 27 Statuto TPIJ: “Imprisonment shall be served in a State designated by the International Tribunal from a list of States which have indicated to the Security Council their willingness to accept convicted persons. Such imprisonment shall be in accordance with the applicable law of the State concerned, subject to the supervision of the International Tribunal.”

²⁴ VITUCCI, *Il Tribunale ad hoc per la ex Jugoslavia e il consenso degli Stati*, Milano, 1998; *Il tribunale per la ex Jugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, (a cura di Calvetti, Scovazzi), Milano, 2007, p. 260 ss.; ZAGATO, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, Torino, 2007, pp.170-174.

Nello Statuto del TPIJ²⁵ non si riporta esplicitamente il termine “beni culturali”, ma vengono indicati edifici da tutelare che sono dedicati al culto, all’assistenza, all’educazione, alle arti o alle scienze, monumenti storici e opere d’arte o di scienza; elementi che possono rientrare quindi a pieno titolo nel concetto di bene culturale (Art. 3 Statuto TPIJ)²⁶.

L’orientamento della dottrina internazionale, che ravvisava nella protezione del “diritto alla cultura” il diritto di identità storica di un popolo, e che evidenziava l’interesse di tutta l’umanità alla sua salvaguardia, indipendentemente dalle differenze politiche²⁷, emerge dalla giurisprudenza del TPIJ con riferimento alla distruzione e al danneggiamento del patrimonio culturale in Jugoslavia. Il bombardamento dell’antica città di Dubrovnik, di edifici storici come la Biblioteca di Sarajevo (1992)²⁸ o il deliberato attacco al cinquecentesco ponte di Mostar (1993)²⁹ ne rappresentano un esempio.

Lo Statuto distingue due forme di tutela per i beni culturali: una protezione indiretta (riferita cioè ai beni civili in generale, all’interno

²⁵ Lo Statuto del TPIJ è frutto di un’evoluzione lunga quasi un secolo: a fondamento di esso si trovano infatti la Convenzione internazionale dell’Aia su leggi e usi della guerra terrestre del 1907, la Convenzione dell’Aia del 1954 e il suo primo protocollo, redatto lo stesso anno, e i protocolli addizionali della Convenzione di Ginevra dell’agosto 1949, riguardanti la protezione delle vittime di conflitti armati internazionali. Per il testo:

http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf

²⁶ MAUGERI, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale penale: crimini di guerra e crimini contro l’umanità*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 91-243.

²⁷ BLAKE, *On defining the cultural heritage*, Cambridge, 2000, p. 77 ss.; FALCONE, *Spunti di riflessione sul nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in “Ambiente” 2004, n. 7, pp. 627-629; LEANZA, *Lo stato dell’arte nella protezione dei beni culturali in tempo di guerra*, in “La comunità internazionale”, 3, 2011, pp. 371-388.

²⁸ L’edificio della Biblioteca Nazionale, in stile moresco e risalente alla fine del sec. XIX, nella notte tra il 25 e il 26 agosto 1992, durante l’assedio di Sarajevo, fu attaccato con bombe incendiarie e cannonate. L’attacco durò per tre giorni, mentre vigili del fuoco, bibliotecari e volontari cercavano di mettere in salvo i libri dalle fiamme, nonostante i cecchini e gli aerei continuassero a colpire l’edificio. Solo un decimo del patrimonio bibliografico fu recuperato.

²⁹ È un ponte ottomano del XVI secolo nella città di Mostar (Bosnia ed Erzegovina), che collega le due parti della città divise dal fiume Neretva. Distrutto dalle forze croato-bosniache nel corso della guerra in Bosnia il 9 novembre 1993, è stato ricostruito nel 2004, al termine delle ostilità.

della cui categoria rientrano anche i beni culturali) e una diretta (ovvero norme specificamente mirate alla tutela dei beni culturali in quanto tali); qualora non sia possibile ricorrere alla tutela diretta, allora si dovrà verificare la possibilità di applicare quella indiretta³⁰.

È tuttavia prevista una deroga alla protezione dei beni culturali, data dal principio di necessità militare, la cui interpretazione è tuttavia particolarmente problematica, non venendo specificati i limiti cui dovrebbe soggiacere (principio di proporzione, l'inevitabilità della distruzione per l'obiettivo militare, etc.)³¹.

La giurisprudenza del TPIJ mostra come le suddette previsioni non sono rimaste lettera morta. I casi Mladić, Stakić, Strugar ne costituiscono, *inter alia*³², piena applicazione.

In particolare, tre eventi ebbero grande copertura mediatica e suscitarono forti reazioni di sdegno nell'opinione pubblica internazionale: il bombardamento dell'antico centro di Dubrovnik, la devastazione della Biblioteca di Sarajevo, e la distruzione del ponte di Mostar, sopra citati.

Il primo dei tre fu il caso *Strugar*³³, concernente il bombardamento dell'antica città di Dubrovnik, in cui la Camera di Prova aveva riconosciuto la giurisdizione del TPIJ, ai sensi dell'art. 3, ponendo particolare attenzione al fatto che la città vecchia fosse stata inserita all'interno della Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO: l'inserimento in tale lista venne infatti anche valutato come una circostanza aggravante durante il procedimento.

³⁰ Sugli esiti dei processi per i crimini di guerra nell'ex Jugoslavia, dopo la conclusione dei lavori del TPIJ: ZOGLIN, *The future of crimes prosecution in the former Yugoslavia: accountability or junk justice?*, in "Human rightsquarterly", vol. 27, n. 1 2005, p. 41 ss.

³¹ ELIA, *I principi fondamentali nella condotta delle operazioni militari*, Roma, Centro Alti Studi della Difesa, 2009: https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/ISSMI/Documents/Precorso_Diritto_Umanitario.pdf; BLAKE, op. cit., p. 77 ss.

³² Per altri casi si veda: Blaškić, Brdanin, Dordević, Jokić, Karadžić, Kordić&Čerkez, Krajišnik, Naletilić&Martinović, Plavšić, Prlić et al., Šainović et al.

³³ Per il testo della sentenza: <http://www.icty.org/case/strugar/4>

La Corte ha sottolineato che doveva escludersi la presenza della necessità militare, in quanto il luogo oggetto di violenti bombardamenti, non ricopriva una posizione strategico-militare³⁴.

Analogamente, in *Jokić*³⁵, il TIPJ rilevò la propria giurisdizione in base all'art.3 dello Statuto, sottolineando che l'emblema con lo scudo blu caratterizzante i beni monumentali da salvaguardare (Convenzione dell'Aia del 1954) era ben visibile e facilmente riconoscibile. Nella fase di condanna, il Tribunale ha espressamente dichiarato che "questo crimine rappresenta una violazione di valori particolarmente protetti dall'intervento della Comunità internazionale": affermando al contempo che "è una violazione grave di diritto internazionale umanitario attaccare gli edifici civili, è un crimine di ancora maggiore gravità dirigere un attacco su un sito particolarmente protetto". Una volta distrutto infatti, esso non può più tornare al suo *status* originario, essendone irrimediabilmente cancellate, anche dopo un restauro, le peculiarità, che anche in caso di ripristini comporterebbero integrazioni o sostituzioni con elementi moderni, con copie.

La sentenza di condanna per l'imputato Jokić è stata di sette anni di carcere, per Strugar di otto.

Nella sentenza sul bombardamento della città di Sarajevo, tra i capi d'imputazione contestati ai responsabili, Radovan Karadžić e Ratko Mladić, figurava l'accusa relativa alla deliberata distruzione della Biblioteca Nazionale Universitaria a Sarajevo³⁶, in particolare veniva espressamente fatto riferimento alla "distruzione intenzionale e sconveniente di edifici religiosi e culturali [...] tra cui [...] moschee, chiese, biblioteche [...]". Questo bombardamento fu discusso anche nell'audizione pubblica durante il processo di Milošević sugli eventi della Bosnia. Tuttavia, nessuno degli imputati è stato condannato per il tentativo di cancellare le radici culturali e il passato della Bosnia. L'imputato Milošević è morto nel 2006 prima che venisse raggiunto un giudizio, e la distruzione della Biblioteca Nazionale è stata

³⁴ Dalla sentenza di appello: "It found that this shelling constituted an attack against civilians and civilian objects and led to the destruction of property not justified by military necessity as well as the destruction of cultural property."

³⁵ Per il testo della sentenza: http://www.icty.org/case/miodrag_jokic/4

³⁶ Il bombardamento della Biblioteca Nazionale, che avvenne durante l'assedio di Sarajevo durato 44 mesi, nel 1992 scatenò un incendio devastante che portò alla distruzione milioni di libri.

eliminata dall'elenco delle accuse previste nei processi Karadžić e Mladić, che sono proseguiti attraverso altri capi di accusa.

Nel procedimento riguardante la distruzione dell'antico ponte di Mostar in Bosnia ed Erzegovina, costruito dagli ottomani nel 1566 e divenuto nel tempo un simbolo di particolare importanza nazionale, il TPIJ stabilì che il ponte era stato distrutto dalle forze del Consiglio di Difesa Croato nel corso di un'offensiva legittima, ma che aveva causato danni sproporzionati alla comunità musulmana locale³⁷ rispetto al vantaggio militare ottenuto, costituendo quindi una violazione del principio di proporzionalità³⁸.

Nonostante le numerose critiche sulla parzialità politica del TPIJ, il suo operato si è rivelato fondamentale: già in *Blaskić*³⁹, uno dei primi casi, si palesò quanto fosse errata la diffusa convinzione che non fosse possibile condurre le indagini necessarie per stabilire la responsabilità penale derivante da attacchi e azioni illegali di guerra.

Il TPIJ ha risolto diversi casi basati sui crimini commessi durante la conduzione delle ostilità, e ha provveduto a sviluppare una giurisprudenza di rilievo con riferimento all'aspetto penale della proibizione di attacchi diretti contro civili o loro beni, e di attacchi sproporzionati. Esso ha dimostrato che è possibile effettuare i dovuti accertamenti e determinare oltre ogni ragionevole dubbio se un attacco sia rivolto direttamente contro i civili od obiettivi militari, e se sia proporzionato rispetto al risultato strategico-militare ottenuto.

A ciò si aggiunge che la giurisprudenza del TPIJ ha, a volte, preferito il vecchio approccio nella definizione di beni culturali della Convenzione dell'Aia del 1907, rispetto al nuovo Protocollo addizionale della Convenzione di Ginevra del 1977⁴⁰.

Bisogna tuttavia riconoscere l'oggettiva difficoltà di istruire un processo mentre una guerra sanguinosa come quella iugoslava era in pieno svolgimento.

³⁷ WALASEK, *Bosnia and the Destruction of Cultural Heritage*, Ashgate Publishing, New York, 2015.

³⁸ Per il testo della sentenza: <http://www.icty.org/en/press/six-senior-herceg-bosna-officials-convicted>.

³⁹ Per il testo della sentenza: www.icty.org/x/cases/blaskic/ind/en/bla-2ai970425e.pdf.

⁴⁰ OLÁSULO, *Unlawful Attacks in Combat Situations from the ICTY's Case Law to the Rome Statute*, Brill/ Nijhoff, 2008.

Le critiche mosse al TPIJ derivano dal dubbio che talora l'azione dello stesso abbia esacerbato le tensioni interne al paese piuttosto che promuovere la riconciliazione. Il Tribunale è stato inoltre accusato di essere uno strumento di giustizia politica e non un tribunale *superpartes*: come rivelano i sondaggi, l'opinione pubblica ritiene non ci sia stato un giudizio equo nel dirimere le questioni tra i serbi e i croati⁴¹. Alcune sentenze sono state poi considerate troppo miti a fronte dei crimini commessi. La condanna a otto anni di Pavle Strugar per i bombardamenti di Dubrovnik ha ad esempio alimentato l'avversione nei confronti del TPIJ dell'opinione pubblica in Croazia, arrivando ad attribuire al giudice Kevin Parker la responsabilità per non aver raccolto adeguatamente le deposizioni di numerosi testimoni⁴².

La giurisprudenza del TPIJ ha avuto però il merito di considerare i crimini contro la persona e quelli contro il patrimonio culturale come connessi; così il diritto penale internazionale, tradizionalmente rivolto verso i crimini più gravi contro la persona –cioè che ne mettono a rischio l'esistenza materiale e l'integrità fisica–, deve prendere atto dell'importanza anche dell'identità culturale e religiosa della persona stessa, oltre che del patrimonio di opere artistiche, architettoniche e culturali che ne sono espressione tangibile. Così, la persecuzione e il tentativo di sterminare un gruppo può agire anche nei confronti dei suoi simboli religiosi e dei suoi luoghi sacri, mettendo a rischio la sopravvivenza della memoria di una singola etnia, con grave detrimento per il patrimonio culturale anche dell'intera umanità.

4. L'esempio delle Camere Straordinarie di Cambogia⁴³ offre lo spunto per interessanti riflessioni riguardo all'effettività della tutela

⁴¹ *Views on war crimes, the ICTY, and the national war crimes judiciary*, StrategicPuls Group, april 2009, OSCE:

<https://www.osce.org/serbia/40751?download=true>.

⁴² *Il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, Uno sguardo "diverso" sul tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia*, (a cura di Bazzocchi), Osservatorio Balcani e Caucaso:

<https://www.balcanicaucaso.org/layout/set/print/content/view/print/20918>

⁴³ PALUMBO, *Le Camere straordinarie per la repressione dei crimini commessi dai Khmer rossi in Cambogia tra il 1975 e il 1979, un nuovo tribunale misto per la punizione dei crimini internazionali*, in *Giustizia Militare. Rassegna Giustizia Militare, Bimestrale di Diritto e Procedura Penale Militare*, n. 1-2-3, 2005: https://www.difesa.it/Giustizia_Militare/Rassegna/Bimestrale/2005/Pagine/Palumbo

internazionale dei beni culturali, laddove essa non sia assicurata da un sistema giuridico efficace. In particolare, in Cambogia, dopo la fine della sanguinosa dittatura dei Khmer Rossi (1979), l'ONU aveva raccomandato l'istituzione di un Tribunale penale internazionale *ad hoc*, seguendo l'esempio del TPIJ⁴⁴. Il governo cambogiano rifiutò tale proposta, insistendo affinché fosse mantenuta esclusivamente la sua autorità; così, nel 2003, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite accettò la proposta della Cambogia, che prevedeva l'aggiunta al sistema giudiziario locale già in funzione, di Camere straordinarie, destinate ai giudici internazionali che avrebbero dovuto collaborare con le autorità cambogiane. Non si tratta propriamente di un Tribunale penale internazionale, configurandosi più una Corte nazionale speciale, che usufruisce di collaborazioni e aiuti internazionali sia per quanto concerne la composizione dell'organo stesso, sia per quel che riguarda l'aspetto economico.

Anche nella legge di funzionamento delle Camere Straordinarie, così come nello statuto del TPIJ e nello Statuto di Roma, veniva prevista, riguardo alla tutela dei beni culturali, una forma di tutela indiretta in quanto beni civili, e una tutela diretta in quanto beni culturali.

Sebbene la previsione esplicita di una disposizione a tutela dei beni culturali sia di grande importanza⁴⁵, essa non pare però innovativa della disciplina, riprendendo quanto già stabilito nella Convenzione UNESCO del 1954. Ad oggi, le Camere straordinarie hanno emesso solo tre sentenze definitive, con cui sono stati condannati all'ergastolo le tre figure principali del movimento dei Khmer Rossi rimaste in vita, manessuna di esse è relazionata ad attività di distruzione o danneggiamento del patrimonio culturale⁴⁶.

-Camere-straordinarie.aspx; SCIACOVELLI, *Le Camere straordinarie delle Corti di Cambogia per la repressione dei crimini internazionali perpetrati dai Khmer rossi*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, 2008, Vol. 1, pp. 755-781.

⁴⁴ International BAR Association, *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*: https://www.ibanet.org/Committees/WCC_Cambodia.aspx

⁴⁵ Per il testo della legge di creazione delle Camere Straordinarie: <https://www.eccc.gov.kh/en/documents/legal/law-establishment-extraordinary-chambers-amended>

⁴⁶ Kang Kek Iew, conosciuto anche come Dutch, uno dei principali leader dei Khmer Rossi e colui che si occupava del campo di prigionia Tuol Sleng, è stato condannato all'ergastolo nel 2012 per crimini contro l'umanità, omicidio e tortura:

L'estrema gravità dei crimini commessi dal regime dei Khmer Rossi ha presumibilmente fatto passare in secondo piano questa tipologia di crimini di guerra, che comunque, anche qualora fossero stati imputati nelle tre sentenze finora emanate dalle Camere straordinarie, non avrebbero influito significativamente nel determinare la durata della pena irrogata.

La suscettibilità del processo alle interferenze politiche e alla corruzione, e la lentezza dei procedimenti dovuta alla resistenza del governo cambogiano, fa presagire che non si arrivi, in tempi ragionevoli, a far giustizia contro gli imputati, che oltretutto in gran parte hanno ormai raggiunto un'età avanzata. Alcuni sono deceduti, inoltre il Tribunale si è dato l'obiettivo di perseguire solo gli alti dirigenti e coloro che hanno avuto maggiori responsabilità nella commissione dei crimini in analisi.

5. Il processo evolutivo in materia di protezione del patrimonio culturale in tempo di guerra ha ricevuto un impulso significativo con l'istituzione della CPI. Essa ha permesso lo sviluppo andando oltre l'azione circoscritta nel tempo e nello spazio di un tribunale istituito *ad hoc* (come nel caso del TPIJ o delle Camere straordinarie di Cambogia); in essa è stata trovata una risposta all'esigenza di innalzare il livello di salvaguardia del patrimonio culturale, considerato anche il suo coinvolgimento in conflitti dove si manifesta una crescente intolleranza religiosa e culturale, con fenomeni di una dilagante violenza verso tale patrimonio⁴⁷.

In particolare, l'iconoclastia e il fanatismo del sedicente Stato islamico ne sono un esempio. I fanatici del ritorno all'età della purezza del Profeta (VII secolo) e al presunto dovere della demolizione delle statue antropomorfe, o raffiguranti divinità, o animali, sono i responsabili dell'incalcolabile perdita degli ultimi

https://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/documents/courtdoc/Closing_order_indicating_Kaing_Guek_Eav_ENG_0.pdf

NuonChea, secondo in comando di PolPot, e KhieuSamphan, Capo di Stato della Cambogia durante la dittatura, sono stati condannati all'ergastolo entrambi per crimini contro l'umanità:

<https://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/documents/courtdoc/D427Eng.pdf>

⁴⁷ FRULLI, *Distruzione dei beni culturali e crimine di genocidio: l'evoluzione della giurisprudenza nel Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia*, in *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, (a cura di Benvenuti, Sapienza), Milano, 1997, p. 263 ss.

segni di pluralismo culturale e religioso in diverse zone del Medio Oriente⁴⁸.

Così nel 2002 è stata istituita l'*International Criminal Court* (Corte Penale Internazionale, CPI), con sede all'Aia.

È un organo giurisdizionale dotato di giurisdizione complementare in materia di diritto penale internazionale. Ciò significa che la CPI esercita giurisdizione solo quando lo Stato che sul caso la avrebbe non ha la volontà o la capacità di attivarsi a tal fine. La giurisdizione della CPI non ha tuttavia carattere universale, ma è condizionata da alcuni fattori: ai sensi dell'art. 12 Statuto CPI, infatti, l'imputato deve essere un cittadino di uno Stato membro o di uno Stato che accetta la giurisdizione della Corte, il reato deve aver avuto luogo nel territorio di uno Stato membro o di uno Stato che accetta la giurisdizione della Corte; oppure, *ex art. 13 Statuto CPI*, lo Stato stesso, o il Consiglio di Sicurezza, deve aver rimesso il caso alla CPI a prescindere dalla nazionalità dell'imputato e dal luogo del crimine (cosiddetto *referral*).

Il Trattato fondamentale della Corte è lo Statuto di Roma del 1998⁴⁹, che concede la giurisdizione alla CPI su quattro tipologie di crimini internazionali: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimini di aggressione.

Ma nonostante le articolate ipotesi di giurisdizione della Corte, nel caso specifico della tutela dei beni culturali lo Statuto di Roma non è riuscito a convogliare al suo interno richiami alla disciplina più recente; è una mancanza particolarmente grave, considerando che ciò avrebbe permesso un ulteriore passo avanti nella conferma di *status* 'consuetudinario' di tali fonti.

La mancata comprensione del Protocollo del 1977 e della Convenzione del 1954 trova la sua *ratio* in una parte degli Stati partecipanti ai lavori preparatori dello Statuto, che non avevano

⁴⁸ A Mosul, dopo la distruzione del museo archeologico (marzo 2017) con i suoi più importanti reperti come la Tomba di Giona e il Toro alato di Nimrud. In precedenza, nell'aprile 2016, la furia dei jihadisti aveva ridotto in macerie le antiche porte d'epoca assira risalenti al primo millennio a.C., che facevano parte della cinta muraria di Ninive, capitale assira, nel nord dell'Iraq: un patrimonio archeologico di valore inestimabile. Altri tragici precedenti si erano avuti nel 2001 con la distruzione ad opera di milizie talebane, dei Budda in Afghanistan, anch'essi considerati rappresentazioni contrarie ai principi dell'Islam.

⁴⁹ Per il testo dello Statuto di Roma:

http://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm

ancora ratificato le due Convenzioni: infatti, sebbene in minoranza, questi influenzarono la redazione dello Statuto in modo importante⁵⁰.

Come detto, lo Statuto recepisce la definizione di ‘bene culturale’ prevista dall’art. 27 del Regolamento dell’Aia del 1907⁵¹, preferendola a quella successiva scelta dalla Convenzione dell’Aia del 1954⁵². Si tratta di una scelta conforme al diritto consuetudinario, che segue di fatto la stessa definizione. Similmente a quanto accaduto nella giurisprudenza del TPIJ, ciò non ha comunque impedito alla CPI di impiegare una definizione di ‘bene culturale’ anche differente da quella prevista dal proprio Statuto.

Nell’*incipit* del Preambolo dello Statuto troviamo l’affermazione che esprime il concetto cardine e il principio ispiratore dell’azione della Corte: la consapevolezza che “tutti i popoli sono uniti da stretti vincoli e che le loro culture formano un patrimonio da tutti condiviso, un delicato mosaico che rischia in ogni momento di essere distrutto”.

Anche lo Statuto di Roma, così come lo Statuto del TPIJ, contiene un concetto di protezione specifica (diretta) dei beni culturali, accanto a uno di protezione generale (indiretta), che spetta ai beni civili di cui i primi sono un sottoinsieme.

⁵⁰ Per ulteriori approfondimenti si veda POLITI, GIOIA, *La responsabilità penale individuale per violazione degli obblighi posti a tutela dei beni culturali in tempo di conflitto armato*, in *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, (a cura di Benvenuti, Sapienza) Milano, 2007, pp. 204-210; MAUGERI, op. cit. pp. 245-237; PETROVIC, *The Old Bridge of Mostar and increasing respect for cultural property in armed conflict*, Danvers, 2012, pp. 54-57.

⁵¹ Art. 27 The Hague Convention 1907: “buildings dedicated to religion, art, science, or charitable purposes, historic monuments [...]”.

⁵² Art. 1 The Hague Convention 1954: “the term “cultural property” shall cover, irrespective of origin or ownership: (a) movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people, such as monuments of architecture, art or history, whether religious or secular; archaeological sites; groups of buildings which, as a whole are of historical or artistic interest; works of art; manuscripts, books and other objects of artistic, historical or archaeological interest; as well as scientific collections and important collections of books or archives or of reproductions of the property defined above; (b) buildings whose main and effective purpose is to preserve or exhibit the movable cultural property defined in sub-paragraph (a) such as museums, large libraries and depositories of archives, and refuges intended to shelter, in the event of armed conflict, the movable cultural property defined in sub-paragraph (a); (c) centres containing a large amount of cultural property as defined in sub-paragraphs (a) and (b), to be known as “centres containing monuments”.

Lo Statuto di Roma non ha portato dei cambiamenti radicali nella tutela dei beni culturali, anzi, non ha nemmeno recepito alcune soluzioni più avanzate già accettate dal diritto consuetudinario, tuttavia ha creato un meccanismo complementare rispetto alla giurisdizione degli Stati, permettendo un'efficacia precedentemente impossibile.

Nello specifico, nel 2012 il governo maliano aveva sottoposto la situazione del Paese all'attenzione della Corte Penale Internazionale (CPI), con riferimento particolare alla distruzione di siti religiosi e culturali da parte delle forze militari integraliste che occupavano il territorio. In seguito alla ribellione dei Tuareg (2007-2009) e alla prima guerra civile libica (febbraio 2011), infatti, Timbuctù era passata sotto il controllo di Ansar Dine, un gruppo di militanti islamici, e dell'organizzazione islamica "Al-Qaeda in the Islamic Maghreb" ("AQIM"). Essi avevano imposto sulla popolazione locale i propri editti religiosi e politici, creando un governo, un tribunale e una forza di polizia islamica, cui si era affiancata anche Hesbah, una "brigata della moralità", con il compito di prevenire e reprimere qualunque forma di comportamento fosse percepito come immorale dagli occupanti.

A capo di Hesbah c'era Ahmad Al Faqi Al Mahdi, scelto per la sua vasta conoscenza teologica, che si trovò a dover affrontare il problema dell'uso dei mausolei, da parte degli abitanti di Timbuctù, come luoghi di devozione o di pellegrinaggio, il che era in contrasto con l'interpretazione più radicale della dottrina islamica. Al fine di far cessare queste forme di culto, Al Mahdi aveva cercato di imporne il divieto anche tramite sermoni e l'uso di trasmissioni radiofoniche, ma tali tradizionali usanze religiose continuavano a esser seguite dalla popolazione. In considerazione di ciò le autorità dei gruppi armati avevano deciso la distruzione dei mausolei⁵³. Al Mahdi aveva cercato in un primo tempo di mediare e mantenere buone relazioni tra i gruppi occupanti e la popolazione, tentando di impedire tali demolizioni. Ma, dopo la riconferma dell'ordine, procedette alla sua esecuzione radendo al suolo i dieci mausolei più importanti di Timbuctù, di enorme rilievo storico-artistico.

⁵³ SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in "Diritti umani e diritto internazionale" 1/2017, pp. 77-86.

Durante il processo, egli ammise di aver ricoperto il ruolo di organizzatore e pianificatore degli attacchi, incoraggiando e sollecitando gli esecutori, fornendo al contempo gli strumenti necessari per portare a termine le operazioni, presenziando ad ogni attacco e, in cinque casi, partecipando personalmente alla distruzione dei mausolei in questione. Ma non solo: si era occupato anche dell'aspetto propagandistico e comunicativo. Ciò venne preso in considerazione dalla Corte, così come venne sottolineato il ruolo cruciale per le tradizioni locali dei mausolei, che si rifletteva anche sul piano sociale, poiché tutta la comunità locale era impegnata nella manutenzione degli stessi. Perciò la Corte ha considerato che gli edifici scelti non fossero solo edifici religiosi, ma avessero anche un valore simbolico ed emotivo per gli abitanti della città, e ciò fosse rilevante nel valutare la gravità del crimine commesso.

Oltre alla dimensione locale, tutti i siti, tranne uno, erano inseriti nella lista del patrimonio dell'umanità dell'UNESCO e, in quanto tali, la loro distruzione ha implicato un grado ulteriore di gravità, poiché non ha colpito solo le vittime dirette del crimine, ovvero i fedeli e gli abitanti di Timbuctù, ma anche tutto il Mali e, più in generale, la Comunità internazionale.

La Corte ha riconosciuto cinque circostanze attenuanti per Al Mahdi: l'ammissione di colpevolezza –uno degli elementi di eccezionalità di questo procedimento, considerando che si è trattato del primo caso nella giurisprudenza della CPI–, la cooperazione immediata e completa, il comportamento dell'imputato, che dapprima si era dimostrato reticente alla distruzione, e poi aveva cercato di limitarla impedendo l'uso dei bulldozer onde evitare il danneggiamento di altri edifici attorno. Infine, la condotta irreprensibile dal momento dell'incarcerazione. Di conseguenza, l'imputato è stato riconosciuto colpevole del crimine di guerra della distruzione di monumenti storici e di edifici destinati alla religione, previsto dall'art. 8(2)(e)(iv) dello Statuto di Roma⁵⁴. Si tratta del

⁵⁴ Art. 8(2)(e)(iv) Rome Statute: "Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives".

Per il testo dello Statuto:

<https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283503/RomeStatutEng1.pdf>

primo caso in cui un individuo sia stato giudicato da una giurisdizione penale internazionale esclusivamente per un crimine contro il patrimonio culturale. Tuttavia, alla luce delle attenuanti già citate, la Corte ha emesso una condanna a 9 anni di carcere⁵⁵, di fatto la condanna più lieve mai emanata dalla CPI.

Il processo Al Mahdi ha assunto fin da subito un'importanza fondamentale nell'ambito della tutela internazionale dei beni culturali⁵⁶, non solo perché, come si è detto, fu il primo processo incentrato unicamente sulla distruzione del patrimonio culturale di uno Stato ma, anche e soprattutto, per le possibili ricadute giurisprudenziali future⁵⁷.

Bisogna infatti considerare che sebbene, come si è visto, la distruzione del patrimonio culturale fosse già stata presa in considerazione nella giurisprudenza internazionale (come nel caso del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia), mai aveva costituito l'accusa principale di un procedimento giudiziario. Inoltre, negli ultimi vent'anni, la Comunità internazionale ha in molteplici casi di fatto fallito nel tentativo di punire le devastazioni del patrimonio culturale compiute in diverse parti del mondo, come nel caso dei Buddha di Bamiyan nel 2001⁵⁸, e nel caso dei citati danneggiamenti da parte dei Khmer Rossi dei templi in Cambogia (1975 - 1979).

⁵⁵ Per il testo della sentenza: <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-171>

⁵⁶ CASALY, *Al Mahdi before the ICC: Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law*, in "Journal of International Criminal Justice", 2016, p. 1199 ss.

In generale cfr.: CARCANO, *The Criminalization of Attacks against Cultural Property*, in *War Crimes and the Conduct of Hostilities: Challenges to Adjudication and Investigation*, (a cura di Pocar, Pedrazzi, Frulli, Chaltenham), 2013, p. 78 ss.;

LENZERINI, *The Role of International and Mixed Criminal Courts in the Enforcement of International Norms Concerning the Protection of Cultural Heritage*, in *Enforcing International Cultural Heritage Law*, (a cura di Francioni, Gordley), Oxford, 2013, p. 40 ss.

⁵⁷ SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in "Diritti umani e diritto internazionale" 1/2017, pp. 77-86; VARESANO, *La tutela del patrimonio culturale: riflessioni a margine della sentenza di merito resa dalla Corte Penale Internazionale nel caso Al - Faqi Al-Mahdi. Commento a Corte Penale Internazionale, Camera di prima istanza VIII, sent. 27 settembre 2016, ICC-01/12-01/15, Il Procuratore c. Ahmad Al-Faqi Al-Mahdi*, in "Diritto penale contemporaneo", n. 5, 2017.

⁵⁸ LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, *European Journal of International Law*, 2003, p. 619 ss.

Nel determinare la condanna, la CPI sostenne che il fatto che i siti distrutti facessero parte del patrimonio culturale mondiale dell'UNESCO desse maggior peso e gravità alla loro rovina, in quanto essa riguardava non unicamente la popolazione locale, ma anche la comunità internazionale nel suo insieme. Tale richiamo all'importanza internazionale del bene risulta però quasi essere una giustificazione dell'importanza stessa, cioè uno sminuire l'importanza degli interessi locali. Questo elemento venne parzialmente mitigato dal fatto che la Corte considerò un aggravante che gli edifici abbattuti non avessero un valore esclusivamente religioso, ma anche morale per la popolazione del Mali, attribuendo rilievo anche a questo aspetto, e non circoscrivendolo al solo interesse "internazionale".

Sebbene, si ribadisce, la condanna fosse stata emessa nella speranza di creare un deterrente per future azioni simili, fu la condanna più mite della CPI, perché intervennero diverse circostanze attenuanti.

Nella sentenza la Corte osservò che, anche se estremamente gravi, i crimini contro il patrimonio culturale sono in genere di minore gravità rispetto a quelli contro le persone. Così facendo, si sono relegati tali crimini a un sottotipo di reato. Pertanto, la sentenza, nonostante abbia avuto un'importanza strategica, al contempo ha riproposto una categorizzazione di gravità inferiore per i crimini contro il patrimonio culturale, creando senza dubbio delle ripercussioni nella futura disciplina della loro salvaguardia e tutela⁵⁹.

Un'altra criticità nella sentenza della Corte è rappresentata dall'aver ignorato la correlazione tra atti contro il patrimonio culturale e le violenze contro la popolazione civile, spesso entrambe motivate da ideali e volontà di discriminazione. Anche questa lacuna di fatto indebolisce il forte segnale che la CPI si era posta come obiettivo con questa significativa sentenza.

7. Alla luce di quanto illustrato sinora, appare evidente come la tutela internazionale dei beni culturali in tempo di conflitti armati sia una materia in costante divenire, al centro di un ampio dibattito.

Per quanto riguarda le fonti convenzionali, e in particolare la già citata Convenzione dell'Aia del 1954, si deve tenere conto non solo

⁵⁹ LIXINSKI, WILLIAMS *The ICC's Al-Mahdi ruling protects cultural heritage, but didn't go far enough*, in "The conversation", 2016.

del carattere innovativo per l'epoca, ma anche dell'aggiornamento e dell'ulteriore specificazione che ha subito la sua disciplina nei due Protocolli successivi, uno contemporaneo alla Convenzione e l'altro entrato in vigore nel 1999. Inoltre, ha riscosso un'ampia partecipazione da parte della Comunità internazionale, raggiungendo un numero considerevole di ratifiche. Una tanto vasta partecipazione dimostra l'ampio riconoscimento internazionale dell'importanza che ricopre la tutela dei beni culturali, riconoscimento che va tutt'ora espandendosi a nuovi Paesi; ad esempio, l'Afghanistan ha ratificato la Convenzione nel 26 gennaio 2018, e il Turkmenistan ha fatto lo stesso nell'aprile dello stesso anno.

Quindi, oltre alla notevole importanza contenutistica della Convenzione dell'Aia del 1954, va sottolineato anche il grado di influenza che ha riscontrato in tutta la Comunità internazionale.

Per quanto riguarda la giurisprudenza, si è assistito ad un progresso nell'importanza attribuita al patrimonio culturale, passando dai primi processi con capi d'accusa incentrati proprio sulla distruzione o il danneggiamento dei beni culturali, svolti dal TPIJ, a quello della CPI. Quest'ultima ha emanato la sola sentenza, a livello internazionale, vertente unicamente sulla distruzione di un bene culturale durante un conflitto armato. Si tratta di un punto di svolta nello sviluppo della giurisprudenza sul tema, pur con i limiti descritti in precedenza.

Come già osservato, la giurisprudenza non è stata, tuttavia, particolarmente efficace ed incisiva nella tutela del patrimonio culturale in un contesto bellico, come dimostra, ad esempio, la totale mancanza non solo di condanne, ma anche di capi d'accusa riguardo alle devastazioni dei Khmer rossi in Cambogia. Ciò si è visto, sebbene parzialmente, anche nelle condanne – pesantemente criticate per la loro lievità – per il bombardamento della città vecchia di Dubrovnik, o nell'eliminazione del capo d'accusa nel caso riguardante la distruzione della biblioteca di Sarajevo.

Basti considerare il caso della distruzione del ponte di Mostar, laddove uno dei giudici stessi, Antonietti, ha espresso la propria opinione dissenziente, sostenendo che fosse stata sottratta importanza al principio di tutela dei beni culturali in tempo di conflitti armati.

Questa scarsa effettività della tutela si è constatata anche nella condanna da parte della CPI nel caso Al Mahdi – che resta comunque di fondamentale importanza anche se ha inflitto la pena più lieve tra quelle irrogate dalla nascita della Corte.

D'altra parte, si trattava di crimini commessi in un contesto di conflitto armato, giudicati da organi giurisdizionali internazionali, e per ciò stesso caratterizzati da incredibile difficoltà, dovendosi bilanciare il raggiungimento di un giudizio giusto con l'incentivazione del raggiungimento di una pace duratura all'interno della nazione dove erano stati compiuti. A ciò si aggiungono sia le difficoltà legate a ingerenze politiche esterne – fattori che non si possono ignorare per gli equilibri internazionali – sia la natura stessa dei beni tutelati, spesso posti in secondo piano rispetto ad altri diritti violati durante i conflitti armati. In generale, considerando la difficoltà nel dar concretezza alla tutela, le Corti sono riuscite a fare evolvere la materia: anche solo per il fatto di prevedere, all'interno dei propri Statuti, delle disposizioni *ad hoc* che facciano riferimento alla Convenzione del 1954 e ad altri strumenti internazionali a disposizione della tutela del patrimonio culturale, consentendo lo sviluppo della loro categorizzazione quale diritto consuetudinario.

Da ultimo, la pronuncia della CPI nel caso Al Mahdi offre un'ottimistica visione del futuro, essendosi fornito un significativo precedente internazionale per la persecuzione di crimini concernenti esclusivamente la distruzione del patrimonio culturale, il che fa presagire ulteriori sviluppi.

In definitiva, l'importanza della giurisprudenza in materia non può essere offuscata dalle critiche, seppur fondate, a singole pronunce: è innegabile, infatti, come la materia si stia evolvendo verso una sempre maggiore effettività della tutela dei beni culturali proprio grazie agli interventi delle giurisdizioni internazionali.

LA DISTRUZIONE DEI BUDDHA DI BAMİYAN: UNA RETROSPETTIVA

NICCOLÒ LANZONI¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti. – 3. Il diritto convenzionale. – 4. Il diritto consuetudinario. – 5. (Segue) La Dichiarazione del 2003. – 6. Il diritto penale internazionale. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Nel corso dei secoli il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale di un popolo è stato spesso conseguenza collaterale ovvero intenzionale di azioni militari². Nel 146 a. C., conquistata Cartagine dopo due anni di assedio, si narra che il generale romano Publio Cornelio Scipione Emiliano ordinasse alle legioni di radere la città al suolo, di tracciare le rovine con l'aratro e di spargervi dentro del sale³. Il gesto, volto a riaffermare la supremazia militare di Roma, aveva anche un preciso significato politico: cancellare la memoria della civiltà punica e del grave pericolo che essa aveva rappresentato per la Repubblica⁴.

Con la caduta del Muro di Berlino e la fine della Guerra fredda, il politologo americano Samuel P. HUNTINGTON, nel celebre *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*⁵, a seguito del tramonto delle grandi ideologie identificava nella contrapposizione tra culture la prin-

¹ Dottorando in diritto internazionale, Alma Mater Studiorum, Università degli Studi di Bologna.

² La corretta definizione di "patrimonio culturale" è piuttosto controversa in dottrina. Ai fini del presente articolo, il concetto ricalca quello impiegato all'Art. 1 della Convenzione UNESCO del 1972 e comprende dunque il patrimonio culturale tangibile ed immobile, inclusi i "monumenti", gli "agglomerati" ed i "siti". Per una discussione sul concetto di "patrimonio culturale", cfr. FORREST, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, New York, Routledge, 2010, pp. 1-18.

³ Gli storici dell'antichità non sono concordi sulla veridicità dell'accaduto. Tra coloro che riportano l'episodio figurano VELLEIUS, *Historia Romanae ad M. Vinicium libri duo*, I, 12.4-5 e ZONARA, *Epitome delle storie*, IX, 30.

⁴ Per la descrizione di ulteriori episodi di danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale avvenuti nell'antichità, cfr. FRANCIONI, LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, *EJIL* (2003), Vol. 14, No. 4, 619-651, pp. 619-620.

⁵ HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale. Il futuro geopolitico del pianeta*, Milano, Garzanti, 2000.

cipale fonte di conflitti nel XXI secolo⁶. Successivamente agli attentati dell'11 settembre 2001 ed alla dichiarazione della cosiddetta guerra al terrorismo da parte dell'amministrazione Bush⁷, l'ipotesi di HUNTINGTON comincia a concretizzarsi nello scontro tra Paesi occidentali, intesi come quegli Stati che condividono un insieme di determinati valori sociali, politici ed anche economici, e gruppi terroristici, localizzati in Medio Oriente ma non solo⁸, i quali giustificano le proprie azioni sulla base di un'interpretazione estremista della religione islamica. L'iconoclastia, integrando, quanto meno secondo tale interpretazione, uno dei precetti della *shari'ah*, costituisce parte dell'agenda politica di questigruppi terroristici – oltre che un'importante risorsa economica per il loro sostentamento⁹.

Quando si parla di atti di iconoclastia perpetrati da gruppi terroristici di matrice islamica, la mente richiama le drammatiche immagini dei bulldozer dello Stato islamico (SI)¹⁰ che spianano i siti di Ninive e di Nimrud (Iraq), igravi danni arrecati al complesso archeologico di Palmira (Siria) o la demolizione dei monumenti sufi a Timbuctù (Mali). Esiste tuttavia un precedentesimile a quelli ricordati che, oltre a produrre un forte shock nella Comunità internazionale, pose alcuni problemi inediti di diritto internazionale. Si tratta della distruzione dei Buddha di Bamiyan.

⁶ «In questo nuovo mondo i conflitti più profondi, laceranti e pericolosi non saranno quelli tra classi sociali, tra ricchi e poveri o tra altri gruppi caratterizzati in senso economico, bensì tra gruppi appartenenti ad entità culturali diverse», *ibid.*, p. 17.

⁷ L'espressione («war on terror» o «war on terrorism») è stata per la prima volta impiegata dall'allora Presidente degli Stati Uniti George W. Bush il 17 settembre 2001 in un discorso tenuto dinanzi al Congresso in seduta plenaria, cfr. Kenneth Bazinet, *A Fight v. Evil, Bush and Cabinet Tell U.S.*, *The Daily News*, 17 settembre 2001.

⁸ Gruppi terroristici di matrice islamica sono oggi presenti, sotto diverse sigle, anche in Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Nigeria, Somalia, Yemen, Afghanistan, nel Caucaso, in Bangladesh, in Indonesia e nelle Filippine.

⁹ Al danneggiamento o alla distruzione del patrimonio culturale si accompagna spesso il saccheggio di beni mobili che vengono poi rivenduti sul mercato nero. Alcuni studi hanno calcolato che lo SI arrivasse a ricavare fino a 250 milioni di dollari ogni anno dal traffico illecito di beni culturali. Sul punto cfr. anche URBINATI, *infra*, p. 83.

¹⁰ Lo Stato islamico (Stato islamico dell'Iraq e della Siria, in arabo *Da'ish*) è un'organizzazione terroristica di matrice islamica (jihadista salafita) attiva in Siria ed Iraq (ed in altre parti del mondo come il Maghreb e la Nigeria) ove, fino al dicembre del 2017, controllava militarmente un ampio territorio.

2. Nel 1989 il ritiro delle forze sovietiche di stanza in Afghanistan aprì un periodo di grave instabilità all'interno del Paese. Dopo diversi anni di guerra civile i Talebani, una delle fazioni dei *mujaheddin* che godeva di maggiore supporto tra la popolazione, conquistarono Kabul e nel settembre del 1996 proclamarono la nascita dell'Emirato islamico dell'Afghanistan (EIA)¹¹. Guidati dal *mullah* Mohammed Omar, i Talebani acquisirono il controllo del Paese, imponendo un'interpretazione radicale della *shari'ah* quale unica forma di legislazione. Ciò attirò le critiche della Comunità internazionale e spinse il Consiglio di Sicurezza ad adottare pesanti sanzioni per colpire le diffuse violazioni dei diritti dell'uomo, oltre che la sospetta attività di finanziamento ed addestramento di gruppi terroristici promossa dall'EIA¹². Se si escludono il Pakistan, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, nessuno Stato riconobbe la legittimità del nuovo governo¹³.

In risposta alle sanzioni ed al crescente isolamento diplomatico, il 26 febbraio 2001 il *mullah* Omar, emise un decreto ordinando la distruzione di tutte le statue presenti in Afghanistan¹⁴. L'annuncio provocò la reazione sdegnata della Comunità internazionale, specie quando apparve chiaro che il bersaglio principale del decreto erano i Buddha di Bamiyan, due imponenti statue scolpite in una parete di roccia e dal significativo valore religioso, storico e culturale¹⁵. A nulla valsero le pressioni esercitate dalla Comunità internazionale e dai pochi al-

¹¹ L'EIA si estendeva su circa il 95% dell'odierno Afghanistan. Il resto del territorio, nel nord-est del Paese, rimase sotto il controllo del Fronte islamico per la liberazione dell'Afghanistan, un partito d'ispirazione fondamentalista guidato dal *leader mujaheddin* Burhanuddin Rabbani.

¹² Cfr. ad esempio *UN Security Council Resolution* 1267(1999) del 15 ottobre 1999 (U.N. Doc. S/RES/1267 (1999)); *UN Security Council Resolution* 1333(2000) (U.N. Doc. S/RES/1333 (2000)) del 19 dicembre 2000.

¹³ WANGKEO, *Monumental Challenges: The Lawfulness of Destroying Cultural Heritage During Peacetime*, 28, *Yale J. Int'l L.*, 183, 274 (2003), p. 245.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ I due Buddha prendono il nome dalla valle di Bamiyan, situata sull'antica Via della Seta e nella quale, tra il II ed il IX secolo, sorsero numerosi monasteri buddisti. Le statue vennero scolpite dai monaci all'interno di una parete rocciosa tra il III ed il V secolo e misuravano in altezza, rispettivamente, 53 e 38 metri. Si trattava delle più alte statue raffiguranti un Buddha nel mondo, ABTAHL, *From the Destruction of the Twin Buddhas to the Destruction of the Twin Towers: Crimes Against Civilisation under the ICC Statute*, 4, *Int'l Crim. L. Rev.*, 1, 63 (2004), p. 10.

leati dell'EIA¹⁶. Giustificando la necessità di prevenire l'adorazione dei "falsi idoli" sul proprio territorio, i Talebani, consapevoli di avere l'attenzione della Comunità internazionale¹⁷, pianificarono nel dettaglio la distruzione dei Buddha di Bamiyan, che avvenne tra il 1 ed il 6 marzo 2001.

La distruzione dei Buddha di Bamiyan venne celebrata come una grande vittoria da parte dei Talebani¹⁸. In un gesto di sfida senza precedenti, l'EIA aveva irrimediabilmente compromesso il proprio patrimonio culturale con il duplice intento di dare applicazione ai dettami della *shari'ah* (che vieta ogni manifestazione di idolatria) e di denunciare la presunta ipocrisia della Comunità internazionale, pronta ad offrire aiuto economico ad uno Stato afflitto da una profonda carestia, ma solo al fine di finanziare la conservazione di due statue di pietra¹⁹. Alle dure proteste della Comunità internazionale non seguì peraltro alcuna azione concreta. Gli attentati dell'11 settembre fecero passare in secondo piano la distruzione dei Buddha di Bamiyan e, con la caduta dei Talebani ormai prossima, venne meno qualsiasi interesse residuo ad affrontare la questione²⁰.

La dottrina internazionale si è comunque domandata se e che tipologia di violazione di diritto internazionale può rappresentare la di-

¹⁶ Per una descrizione delle numerose proteste che seguirono l'annuncio del *mullah* Omar, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, pp. 246-250.

¹⁷ Com'è stato notato, la dettagliata preparazione e l'ampia documentazione di questa barbarie, suggeriscono l'idea che «the intended audience [...] was neither divine nor local but global», FLOOD, *Between Cult and Culture: Bamiyan, Islamic Iconoclasm, and the Museum*, 84 *The Art Bulletin*, 641, 659 (2002), p. 651.

¹⁸ Pare che per festeggiare la distruzione dei Buddha di Bamiyan il *mullah* Omar avesse ordinato il macello di oltre centocinquanta vacche e la distribuzione di carne ai poveri, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, p. 250.

¹⁹ È stato sostenuto che la decisione di distruggere i Buddha di Bamiyan possa ricondursi al diniego dell'UNESCO di impiegare i fondi stanziati per la restaurazione delle due statue per aiutare la popolazione afghana in un momento di particolare difficoltà. Inizialmente i Talebani avevano in effetti espresso la volontà di proteggere e restaurare i Buddha di Bamiyan, *ibid.* pp. 251-253. Cfr. anche FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 620: «this episode is the first planned and deliberate destruction of cultural heritage of great importance as act of defiance of the United Nations and of the international community».

²⁰ Molti dei Talebani perirono nel corso dell'invasione dell'Afghanistan a guida statunitense, mentre altri si ritirarono nel nord del Paese, tra le montagne. Tra questi vi era anche il *mullah* Omar che è morto di tubercolosi nell'aprile del 2013, nascosto in Pakistan, cfr. Sune Rasmussen, *Taliban officially announced death of Mullah Omar*, *The Guardian*, 30 luglio 2015.

struzione dei Buddha di Bamiyan. Il diritto internazionale disciplina la tutela del patrimonio culturale in tempo di guerra e di pace, sia tramite strumenti di diritto convenzionale che regole di diritto consuetudinario. A ciò si aggiunge, in determinate circostanze, la possibilità di ritenere penalmente responsabili quegli individui che, in via diretta o meno, danneggiano o distruggono il patrimonio culturale di uno Stato²¹. La condotta dei Talebani presentava però alcune caratteristiche inedite²². Per la prima volta un episodio di iconoclastia veniva realizzato dalle autorità di un governo non riconosciuto ai danni del *proprio* patrimonio culturale, al di fuori di un conflitto armato e con lo scopo di porre in essere una ritorsione estrema nei confronti della Comunità internazionale²³. Questa situazione peculiare solleva numerosi interrogativi circa il corretto inquadramento giuridico della distruzione dei Buddha di Bamiyan. Non solo: essa evidenzia le numerose debolezze e le lacune della normativa internazionale in tema di protezione del patrimonio culturale.

Il presente contributo è volto a fornire un'analisi della distruzione dei Buddha di Bamiyan alla luce delle regole di diritto internazionale sulla protezione del patrimonio culturale. Tale analisi pare funzionale ad una valutazione futura sulla responsabilità internazionale dei diversi attori oggi coinvolti in quei conflitti di matrice religiosa in cui, con allarmante frequenza, il patrimonio culturale subisce danneggiamenti o viene intenzionalmente distrutto.

3. Sono due gli strumenti di diritto convenzionale che è possibile prendere in considerazione con riferimento alla distruzione dei Buddha di Bamiyan: la Convenzione UNESCO del 1954²⁴ e la Convenzione UNESCO del 1972²⁵. La Convenzione del 1954 disciplina la tutela del patrimonio culturale nel caso di conflitto armato e, per questo mo-

²¹ Cfr. *infra*, par. 6.

²² FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 620.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato*, L'Aja, 14 maggio 1954 (Convenzione del 1954). La Convenzione del 1954 è stata integrata da due Protocolli aggiuntivi, rispettivamente, il 14 maggio 1954 (*Protocollo I*) ed il 26 marzo 1999 (*Protocollo II*).

²⁵ *Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale*, Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione del 1972).

tivo, non si applica al di fuori di tale contesto, in tempo di pace²⁶. Se, al momento della distruzione dei Buddha di Bamiyan, l'EIA si trovasse impegnata in un conflitto armato è invero dubbio e verrà discusso più avanti²⁷. Ad ogni modo, l'Afghanistan non è Parte della Convenzione del 1954 e, di conseguenza, le disposizioni ivi previste non possono applicarsi alla distruzione dei Buddha di Bamiyan²⁸. È stato inoltre notato che, anche se l'Afghanistan fosse stato Parte contraente della Convenzione del 1954, la distruzione dei Buddha di Bamiyan rappresenterebbe un caso eccezionale, non suscettibile di essere inquadrato all'interno di questa normativa. Un primo argomento è che, non essendo l'EIA uno Stato riconosciuto dalla Comunità internazionale, la Convenzione del 1954 non potrebbe essere applicata alla condotta dei Talebani²⁹. Un secondo argomento è che, comunque, la Convenzione del 1954 si applicherebbe solo qualora la minaccia, il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale sia imputabile ad un agente esterno, non coprendo queste condotte quando realizzate dallo Stato o da chiunque eserciti funzioni di governo sul proprio territorio³⁰. Questi argomenti, tuttavia, non paiono convincenti.

Quanto al primo, senza voler qui approfondire il dibattito sulla nozione di statualità nell'ordinamento internazionale³¹, basti osservare come il mancato riconoscimento della legittimità del governo effettivo di uno Stato già riconosciuto equivale al rifiuto di intrattenere relazio-

²⁶ In realtà la Convenzione del 1954 contiene alcune disposizioni applicabili solo in tempo di pace come l'Art. 3, cfr. *infra*.

²⁷ Cfr. *infra*, par. 4.

²⁸ Lo stesso può dirsi rispetto al Protocollo aggiuntivo del 8 giugno 1977 (*Protocollo II*) alle Convenzioni di Ginevra del 1949, il quale all'Art. 16 stabilisce che «è vietato compiere atti di ostilità diretti contro [...] le opere [...] che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli, e di utilizzarli in appoggio allo sforzo militare».

²⁹ BREN, *Terrorists and Antiquities: Lessons Learned from the Destruction of the Bamiyan Buddhas, Current ISIS Aggression, and a Proposed Framework for Cultural Property Crimes*, 34 *Cardozo Arts & Ent. L. J.*, 215, 248 (2016), p. 230.

³⁰ O'KEEFE, *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a Whole?*, 53, *Int'l Comp. L. Quart.*, 189, 209 (2004), p. 145; WANGKEO, *op. cit.*, p. 197; BRENNER, *Cultural Property Law: Reflecting on the Bamiyan Buddha's Destruction*, 29 *Suffolk Transnat'l L. Rev.*, 237, 270 (2006), p. 258; PATEL, *Cultural Wars: Protection of Cultural Monuments in a Human Right Context*, 11, *Chi.-Kent. J. Int'l & Comp. L.*, 1, 24 (2011), p. 18; BREN, *op. cit.*, p. 231.

³¹ Per la quale, cfr. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2^a Ed., Oxford, OUP, 2007.

ni diplomatiche con lo stesso³². Tra gli effetti giuridici del mancato riconoscimento dell'EIA non può quindi annoverarsi l'automatica estromissione del governo dei Talebani dal rispetto degli obblighi internazionali sottoscritti dai governi precedenti. Sia la dottrina maggioritaria che la prassi confermano questa posizione³³. Quanto al secondo argomento, è un fatto che, all'epoca della redazione del testo, le Parti contraenti avessero in mente un determinato tipo di conflitto armato, vale a dire un conflitto armato tra almeno due Stati³⁴. La Convenzione del 1954 contiene però anche un riferimento ai «conflitti di carattere non internazionale» sorti sul territorio delle Parti contraenti, obbligando le stesse ad «applicare almeno quelle disposizioni [...] che si riferiscono al rispetto dei beni culturali»³⁵. Infine, anche escludendo che la distruzione dei Buddha di Bamiyan sia avvenuta nell'ambito di un conflitto armato, la Convenzione del 1954 potrebbe trovare applicazione limitatamente a quanto previsto all'Art. 3 il quale impone alle Parti contraenti di «predisporre, in tempo di pace, la salvaguardia dei beni culturali situati sul proprio territorio», sebbene l'obbligo sia stato inserito ai fini di prevenire «gli effetti prevedibili di un conflitto armato»³⁶. La condotta dei Talebani si pone chiaramente in contrasto con tale obbligo che, di fatto, richiede alle Parti contraenti di proteggere il proprio patrimonio culturale anche in tempo di pace. Un'interpretazione sistematica della Convenzione del 1954 indica dunque che, se l'Afghanistan fosse stato una Parte contraente, la distruzione dei Buddha di Bamiyan avrebbe certamente costituito una violazione della stessa, sia in caso di conflitto armato che in tempo di pace.

La Convenzione del 1972 predispone un quadro normativo generale, dotato di organi appositi, per l'identificazione, la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale degli Stati. Essa trova applicazione sia nel corso di un conflitto armato che in tempo di pace³⁷ e l'Afghani-

³² FROWEIN, *Non-Recognition*, in *MPEPIL*, 2011, par. 4.

³³ Si veda l'accurata riflessione in FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 629-630.

³⁴ L'Art. 18 della Convenzione del 1954 stabilisce che: «la [...] Convenzione si applicherà in caso di guerra dichiarata o di ogni altro conflitto armato *che sorga tra due o più Alte Parti Contraenti*», corsivo aggiunto.

³⁵ Art. 19 della Convenzione del 1954.

³⁶ Art. 3 della Convenzione del 1954.

³⁷ Il punto è ampiamente discusso in LOSTAL, *International Cultural Heritage Law in Armed Conflict, Case-Studies of Syria, Libya, Mali, the Invasion of Iraq, and the Buddhas of Bamiyan*, New York, CUP, 2017, pp. 83-87. Cfr. anche O'KEEFE, *op. cit.*, p. 195, nota 45.

stan è Parte contraente dal 1979³⁸. A differenza della Convenzione del 1954, la Convenzione del 1972 non impone obblighi particolari in capo agli Stati per quel che riguarda la gestione del proprio patrimonio culturale³⁹. Salvo enfatizzare l'importanza del patrimonio culturale e la conseguente esigenza che la Comunità internazionale si adoperi per la salvaguardia dello stesso, la Convenzione del 1972 si limita ad istituire la Lista dei patrimoni dell'umanità e le modalità mediante le quali gli Stati membri possono domandare l'iscrizione di un bene culturale al suo interno, in modo da accedere alle risorse di un apposito fondo stanziato per finanziare l'attività di protezione del patrimonio culturale.

Per quanto i Buddha di Bamiyan non fossero ancora stati inseriti all'interno della Lista dei patrimoni dell'umanità, la condotta dei Talebani rileva ai fini dell'applicazione della Convenzione del 1972. Essa infatti non domanda di proteggere soltanto i beni culturali iscritti nella Lista, ma estende gli obblighi di tutela e valorizzazione all'intero patrimonio culturale delle Parti contraenti⁴⁰. È pertanto evidente che l'intenzionale distruzione di un bene culturale dal valore «eccezionale» quali i Buddha di Bamiyan⁴¹ costituisca una violazione manifesta della Convenzione del 1972⁴². Sfortunatamente la Convenzione del 1972 non contiene sanzioni, né meccanismi di qualche tipo per far valere la responsabilità di uno Stato in caso di violazione della stessa. In questo

³⁸ Cfr. www.unesco.org/whc/sp/afg.htm.

³⁹ Il che spiegherebbe la netta differenza nel numero di Stati che hanno sottoscritto e poi ratificato la Convenzione del 1972 rispetto alla Convenzione del 1954, KORNEGAY, *Destroying the Shrines of Unbelievers: The Challenge of Iconoclasm to the International Framework of the Protection of Cultural Property*, 211, *Mil. L. Rev.*, 153, 182 (2014), p. 170.

⁴⁰ «Il fatto che un bene del patrimonio culturale o naturale non sia stato iscritto [nell']elenco [...] non significa in alcun modo ch'esso non abbia un valore universale eccezionale a fini diversi da quelli risultanti dall'iscrizione [nell']elenco», Art. 12 della Convenzione del 1972. Cfr. Art. VI della Dichiarazione del 2003, *infra*, par. 5. La valle di Bamiyan è stata inserita nella Lista dei patrimoni dell'umanità il 5 luglio 2003 (*Cultural Landscape and Archeological Remains of the Bamiyan Valley*), cfr. whc.unesco.org/en/list/208.

⁴¹ L'UNESCO aveva già certificato il valore culturale «eccezionale» dei Buddha di Bamiyan in una Risoluzione apposita adottata dal Comitato del patrimonio mondiale il 6 dicembre 1997, cfr. UNESCO Doc. WHC-97/CONF.208/17, 27 febbraio 1998, par. VII.58.

⁴² La dottrina è unanime al riguardo, FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 631-632; BRENNER, *op. cit.*, p. 260; PATEL, *op. cit.*, p. 19.

senso, essa rappresenta un'arma spuntataa fronte della gravità di una simile violazione⁴³. Rimane la possibilità che l'UNESCO reagisca alla distruzione dei Buddha di Bamiyan adottando alcune limitate sanzioni (come la sospensioneo l'espulsione dello Stato dall'organizzazione) ovvero che le Parti contraenti della Convenzione del 1972 rispondano alla violazione concertando l'adozione di contromisure nei confronti dei Talebani. L'isolamento patito dall'EIA a livello internazionale e le numerose sanzioni già adottate dal Consiglio di Sicurezza rendevano tuttavia la prima ipotesi irrilevante e la seconda, oltre che di difficile realizzazione, sostanzialmente inefficace⁴⁴.

4. Con riferimento al diritto consuetudinario, la distruzione dei Buddha di Bamiyan può configurare sia una violazione del diritto consuetudinario di guerra che del diritto consuetudinario generale. Entrambe le ipotesi sono state oggetto di un acceso dibattito. Il diritto consuetudinario di guerra si applica solo in una situazione di conflitto armato e una sua violazione si traduce spesso in un crimine di guerra, ovvero in un crimine contro l'umanità, costituendo quindi anche una violazione di diritto penale internazionale. In effetti, il divieto di porre in essere atti di violenza contro il patrimonio culturale di uno Stato rappresenta sia una regola di diritto consuetudinario di guerra che una fattispecie di diritto penale internazionale, suscettibile quindi, quando violato, di generare non solo la responsabilità internazionale dello Stato ma anche la responsabilità internazionale penale di coloro che, materialmente, hanno compiuto la violazione.

Il problema, nel caso di specie, è che la distruzione dei Buddha di Bamiyan non è avvenuta nel contesto di un conflitto armato e, di conseguenza, è quanto meno dubbio che la condotta dei Talebani integri una violazione del diritto consuetudinario di guerra. Al riguardo, alcuni autori hanno evidenziato che l'EIA non coprisse l'intero territorio dell'Afghanistan e che, nelle aree a nord-est del Paese, la guerra civile non fosse terminata. Questa circostanza sarebbe sufficiente per ritenere la distruzione dei Buddha di Bamiyan una violazione del diritto internazionale di guerra⁴⁵. Altri hanno invece sottolineato che, al verificarsi della distruzione dei Buddha di Bamiyan, la valle in cui le statue erano situate, nonché la quasi totalità del Paese, era ormai pacificatae

⁴³ «[T]oothless», PATEL, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁴ FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 642.

⁴⁵ FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 632.

sotto lo stretto controllo dei Talebani. La distruzione dei Buddha di Bamiyan non sarebbe pertanto avvenuta né nel contesto di un conflitto armato, né di un'occupazione militare, per il semplice fatto che il diritto internazionale di guerra non riconosce uno stato di occupazione militare nell'ambito di un conflitto non internazionale⁴⁶. In altre parole, la distruzione dei Buddha di Bamiyan non costituirebbe una violazione del diritto consuetudinario di guerra perché la condotta dei Talebani si collocherebbe al di fuori di un conflitto armato o di un'occupazione militare⁴⁷. Ciò escluderebbe peraltro che la distruzione dei Buddha di Bamiyan possa qualificarsi come un crimine di guerra, ma non che, come si vedrà in seguito, non possa ricadere in una diversa fattispecie di diritto penale internazionale⁴⁸.

Piuttosto controversa è inoltre l'esistenza di un divieto di diritto consuetudinario generale che imponga agli Stati di astenersi dal compiere atti di violenza ai danni del proprio patrimonio culturale⁴⁹. La dottrina si divide tra chi sostiene l'esistenza di tale regola, descrivendo la stessa come una regola dal carattere *erga omnes*, e chi, al contrario, ha osservato che la prassi degli Stati non sia sufficientemente sviluppata per poter affermare con certezza la formazione di una regola di diritto consuetudinario⁵⁰. È difficile prendere una posizione sul punto. Da un lato vi sono diversi motivi che suggeriscono l'esistenza di un simile divieto nell'ordinamento internazionale: la ricorrente prassi degli Stati di condannare gli atti di violenza ai danni del patrimonio culturale, prassi confermata dall'ampio numero di Stati che hanno sottoscritto

⁴⁶ O'KEEFE, *op. cit.*, p. 195.

⁴⁷ La dottrina maggioritaria concorda su questa posizione, cfr.: O'KEEFE, *ibid.*; FORREST, *op. cit.*, p. 280.

⁴⁸ Quest'ultima ipotesi verrà affrontata *infra*, par. 6.

⁴⁹ Con l'espressione diritto consuetudinario "generale" si intendono quelle regole o principi di diritto internazionale che trovano, per l'appunto, applicazione generale. HIGGINS, ad esempio, identifica quale diritto internazionale generale «customary rules which are evidence by the practice of states. It also includes general principles which are widely accepted», *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, OUP, 1963, p. 1. Ai fini della presente trattazione il concetto verrà impiegato in contrapposizione a quello di diritto consuetudinario di guerra e con un significato equivalente a quello che normalmente assume il diritto internazionale consuetudinario.

⁵⁰ Nel senso che tale consuetudine esista e costituisca una obbligazione *erga omnes* cfr. FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 633-634. Nel senso opposto, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, p. 264; O'KEEFE, *op. cit.*, p. 205; BRENNER, *op. cit.*, p. 263.

la Convenzione UNESCO del 1972 o altri strumenti di diritto internazionale il cui obiettivo è di tutelare il patrimonio culturale in tempo di pace⁵¹; la forte illogicità nel riconoscere l'esistenza del divieto di compiere atti di violenza ai danni del patrimonio culturale nel contesto di un conflitto armato, ma escludere la stessa in tempo di pace⁵². Infatti, si argomenta, poiché il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale sono proibiti nell'ambito di un conflitto armato ove, teoricamente, potrebbero trovare una giustificazione in termini di strategia militare, sarebbe incoerente permettere ad uno Stato di porre in essere la medesima condotta in tempo di pace, ove vengono meno certe necessità ed è molto più raro fornire una spiegazione plausibile per un atto di violenza ai danni del proprio patrimonio culturale⁵³. Infine l'assenza di un divieto di diritto internazionale generale non terrebbe in dovuto conto il valore intrinsecamente comune (*rectius*: universale) del patrimonio culturale degli Stati. È precisamente l'importanza che riveste il patrimonio culturale per la Comunità internazionale a sottrarre lo stesso alla piena disponibilità degli Stati, giustificando l'esistenza di un obbligo *erga omnes* in deroga al principio della libera disposizione della proprietà culturale e, più in generale, del principio di sovranità⁵⁴.

D'altro canto, alcuni autori hanno notato come nessuna delle reazioni degli Stati o della Comunità internazionale alla distruzione dei Buddha di Bamiyan indichi chiaramente che la condotta dei Talebani venisse all'epoca percepita come una violazione del diritto consuetudinario generale⁵⁵. Le diffuse proteste che seguirono l'annuncio delle intenzioni dei Talebani e l'unanime condanna per un gesto tanto estre-

⁵¹ Come, ad esempio, la *Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali*, Parigi, 14 novembre 1970. A ciò si aggiungono numerosi strumenti giuridici ed atti di *soft law*, per una ricognizione dei quali cfr. FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 634-635.

⁵² LENZERINI, *The UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage: One Step Forward and Two Steps Back*, 13, *Ital. Y.B. Int'l L.*, 131, 145 (2003), p. 139.

⁵³ *Ibid.* Cfr. anche VRDOLJAK, *Intentional Destruction of Cultural Heritage and International Law*, in KOUFA (ed.) *Multiculturalism and International Law, The-saurus Acroasium*, Vol. XXXV, Thessaloniki, Sakkoulas Publications, 337, 396 (2007), p. 386.

⁵⁴ *Ibid.* Cfr. anche FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 635.

⁵⁵ O'KEEFE, *op. cit.*, p. 205; BRENNER, *op. cit.*, pp. 263-264; FORREST, *op. cit.*, p. 282.

mo da parte della Comunità internazionale segnalerebbero solo il netto disagio dinanzi all'ingiustificata distruzione di un bene culturale dal valore eccezionale, ma non sarebbero sufficienti a dimostrare la formazione di una regola consuetudinaria in grado di incidere in maniera rilevante sulla sovranità di uno Stato⁵⁶. In sostanza, se anche la prassi sembra confermare che il patrimonio culturale degli Stati viene avvertito come qualcosa che appartiene non allo Stato in cui si situa, ma alla Comunità internazionale nel suo insieme, ciò non basterebbe per affermare l'esistenza di una *opinio juris* circa l'obbligo per gli Stati di proteggere, conservare e trasmettere alle generazioni future il proprio patrimonio culturale⁵⁷. Tale *opinio juris* potrebbe forse dedursi quale corollario della prassi diplomatica di condannare gli atti di violenza degli Stati ai danni del proprio patrimonio culturale in tempo di pace, ma un mero corollario non basterebbe a dimostrare la formazione di una regola di diritto consuetudinario generale che proibisca agli Stati di danneggiare o distruggere intenzionalmente i propri beni culturali⁵⁸. E, invero, esistono diversi episodi precedenti i fatti in esame in cui il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale di uno Stato è stato accolto con proteste limitate, quando non con indifferenza, dalla Comunità internazionale⁵⁹.

⁵⁶ O'KEEFE, *ibid.*; BRENNER, *ibid.*; FORREST, *ibid.* Per una descrizione delle numerose proteste degli Stati, delle organizzazioni internazionali e di altri soggetti (tra cui, a titolo personale, il Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan ed il Dalai Lama) contro la distruzione dei Buddha di Bamiyan, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, pp. 246-250.

⁵⁷ O'KEEFE, *ibid.*; BRENNER, *ibid.*; FORREST, *ibid.*

⁵⁸ O'KEEFE, *ibid.*

⁵⁹ Anche se ciò può essere dovuto al fatto che i casi precedenti di intenzionale distruzione del proprio patrimonio culturale trovassero una giustificazione di qualche tipo (spesso di natura economica), mentre la distruzione dei Buddha di Bamiyan può unicamente ricondursi ad un gesto di sfida di ispirazione iconoclasta nei confronti della Comunità internazionale, cfr. WANGKEO, *op. cit.*, p. 263. Tra gli esempi di distruzione intenzionale del proprio patrimonio culturale da parte di uno Stato è possibile citare lo smantellamento del complesso archeologico di Abu Simbel realizzato dall'Egitto con l'aiuto dell'UNESCO per permettere la costruzione della diga di Assuan; il programma di "razionalizzazione" dei terreni agricoli ed urbani avviato dal dittatore comunista Nicolae Ceausescu che in appena un anno (1988-1989) portò alla distruzione di migliaia di villaggi contadini in Romania, alcuni dei quali dal rilevante valore storico culturale; più di recente, la costruzione della diga di Ilisu, in Turchia, è stata oggetto di forti critiche perché minaccerebbe di danneggiare irreversibilmente il sito archeologico curdo di Hasankeyf. Per un'accurata descrizione dei casi qui rapidamente ricordati, cfr. *ibid.*, pp. 202-242.

5. La difficoltà di prendere una posizione circa l'esistenza di una regola di diritto consuetudinario generale che vieti il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato risulta esemplificata dalle negoziazioni che hanno accompagnato l'adozione in seno all'UNESCO della Dichiarazione sulla distruzione intenzionale del patrimonio culturale del 17 ottobre 2003⁶⁰. La Dichiarazione rappresenta la risposta dell'UNESCO alla distruzione dei Buddha di Bamiyan che viene richiamata nel Preambolo. Essa era stata originalmente concepita come un'incondizionata condanna di ogni atto di violenza contro il patrimonio culturale, descritto come un'inaccettabile danno alla Comunità internazionale nel suo insieme⁶¹. Dopo un'irrituale procedura che rimosse la possibilità di sviluppare un dibattito sul testo⁶², la Dichiarazione venne tuttavia adottata *per consensus* in una versione, per così dire, edulcorata e molto lontana dal tono che caratterizzava la bozza originale⁶³. Per questo motivo il contenuto della Dichiarazione è stato criticato in dottrina, soprattutto da coloro che hanno affermato l'esistenza di un divieto di intenzionale danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale nel diritto consuetudinario generale⁶⁴. Sono due le critiche mosse alla versione finale della Dichiarazione.

In primo luogo, il contenuto della Dichiarazione non pare del tutto conforme con quello che dovrebbe essere lo scopo della stessa, vale a dire la condanna di atti di violenza posti in essere dallo Stato contro il *propriopatrimonio* culturale. La Dichiarazione non contiene infatti una condanna espressa di questo (specifico) tipo di condotta, limitandosi a ribadire l'importanza che per la Comunità internazionale riveste la lotta alla distruzione del patrimonio culturale «in qualsiasi forma commessa»⁶⁵ ed esortando gli Stati ad adottare le misure necessarie per prevenire, evitare, bloccare o sanzionare la distruzione del patri-

⁶⁰ UNESCO *Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage*, 17 ottobre 2003 (Dichiarazione).

⁶¹ LENZERINI, *op. cit.*, pp. 140-141.

⁶² *Ibid.*, p. 140.

⁶³ *Ibid.*, p. 141. Il testo della bozza originale è contenuto in UNESCO Doc. 32 C/25, 17 luglio 2003. Si veda anche la ricostruzione delle modifiche alla bozza in VRDOLJAK, *op. cit.*, pp. 384-386.

⁶⁴ LENZERINI, *op. cit.*, p. 143. Anche alcuni Stati (tra cui l'Italia) hanno espresso le proprie critiche per le modifiche apportate al testo della Dichiarazione, cfr. *ibid.*

⁶⁵ Art. I della Dichiarazione.

monio culturale «ovunque esso si trovi»⁶⁶. Si tratta di formule più ampie che, senza dubbio, includono anche gli atti di violenza compiuti da uno Stato contro il proprio patrimonio culturale, ma che finiscono per suonare più come affermazioni di principio che come l'inequivocabile condanna di una condotta come quella dei Talebani⁶⁷. In secondo luogo, per descrivere quelli che dovrebbero essere gli obblighi degli Stati, il testo della Dichiarazione impiega il verbo modale «should» al posto di «shall» presente nella bozza originale⁶⁸. La sostituzione del verbo modale nella versione finale della Dichiarazione costituisce unamodifica giuridicamente irrilevante: la Dichiarazione è un atto di *soft law*, come tale, non è vincolante per le Parti che la adottano. Nondimeno, questo accorgimento suggerisce che la maggiore preoccupazione degli Stati che hanno negoziato la Dichiarazione fosse di tutelare i propri interessi nazionali piuttosto che adottare uno strumento effettivo per la salvaguardia del patrimonio culturale internazionale⁶⁹.

A fronte di queste critiche, alcuni autori hanno invece evidenziato gli aspetti positivi della Dichiarazione tra i quali, oltre all'estensione implicita del divieto per gli Stati di compiere atti di violenza contro il proprio patrimonio culturale, si segnalano una menzione espressa alla responsabilità internazionale dello Stato che intenzionalmente distrugga ovvero ometta di tutelare il patrimonio culturale che rivesta «grande importanza per l'umanità», seppur tale responsabilità debba valutarsi «nei limiti del diritto internazionale»⁷⁰; un invito alla cooperazio-

⁶⁶ Art. III(1) della Dichiarazione.

⁶⁷ LENZERINI, *op. cit.*, p. 141.

⁶⁸ Cfr., ad esempio, Artt. III(1), (2), (3), (4), IV, V, VII, VIII(1), X.

⁶⁹ LENZERINI, *op. cit.*, p. 141. Si vedano anche le critiche mosse dall'autore rispetto alla modifica dell'Art. VII in tema di responsabilità penale dei soggetti che ordinano o pongono in essere atti di violenza contro il patrimonio culturale di uno Stato e, in particolare, la rimozione del riferimento all'applicazione della giurisdizione universale in casi simili, *ibid.*, p. 142.

⁷⁰ Art. VI della Dichiarazione. Per alcuni, l'Art. VI rappresenta il passaggio più importante della Dichiarazione, poiché sembra dimostrare, seppur in maniera indiretta, l'esistenza in capo agli Stati di un divieto di diritto consuetudinario generale di compiere atti di violenza contro il patrimonio culturale. Tale divieto, una volta violato, genererebbe la responsabilità internazionale dello Stato, cfr. LENZERINI, *op. cit.*, p. 142; GERSTENBLITH, *The Destruction of Cultural Heritage: A Crime Against Property or a Crime Against People?*, 15, *J. Marshall Rev. Intell. Prop. L.*, 336, 393 (2016), p. 383. Altri autori hanno invece interpretato il riferimento ai «limiti del diritto internazionale» come la conferma che gli Stati godano del diritto sovrano di disporre in tempo di pace del proprio patrimonio culturale come meglio ritengono, ri-

ne tra gli Stati, da realizzarsi secondo alcune linee guida, per garantire la protezione del patrimonio culturale⁷¹; un richiamo al diritto umanitario ed ai diritti dell'uomo, il quale indica che il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale sono condotte che possono avere rilievo di diritto penale internazionale anche al di fuori dell'ambito di un conflitto armato⁷².

In breve, il testo della Dichiarazione si presta ad interpretazioni differenti ai fini di stabilire l'esistenza di una regola di diritto consuetudinario generale che vieti agli Stati di danneggiare o distruggere il proprio patrimonio culturale in tempo di pace. In dottrina v'è stato chi, pur criticando la versione finale della Dichiarazione, ha riconosciuto che essa simboleggi un «passo avanti» nella disciplina internazionale sulla protezione del patrimonio culturale⁷³. In questo senso, a seconda di quale sia la posizione di partenza sul punto, la Dichiarazione confermerebbe, ovvero potrebbe suggerire l'esistenza di una simile regola nell'ordinamento internazionale⁷⁴. Altri autori hanno al contrario bollato la Dichiarazione come un'occasione perduta, osservando come la stessa non pare aggiungere né togliere nulla alla prassi già vigente alla data della sua adozione⁷⁵. Altri ancora hanno infine interpretato la Dichiarazione come la riprova che nella Comunità internazionale – qui rappresentata dalla Conferenza generale che si è espressa *per consesus* – non si sia sviluppata una *opinio juris* sufficiente per poter sostenere l'avvenuta formazione di una regola di diritto consuetudinario che proibisca agli Stati di disporre liberamente del proprio patrimonio culturale⁷⁶.

manendo politicamente responsabili per il danneggiamento o la distruzione di beni che vengono percepiti, di principio, come appartenenti alla Comunità internazionale, cfr. O'KEEFE, *op. cit.*, pp. 208-209.

⁷¹ Art. VIII della Dichiarazione.

⁷² Art. IX della Dichiarazione. Cfr. *supra*, par. 4 ed *infra*, par. 6.

⁷³ LENZERINI, *op. cit.*, p. 143.

⁷⁴ Nel senso che la Dichiarazione rappresenti la conferma dell'esistenza di una regola di diritto consuetudinario generale, cfr. *ibid.*, p. 144; GERSTENBLITH, *op. cit.*, p. 383. Nel senso che rappresenti un primo ed importante elemento di prassi in tal senso, cfr. FORREST, *op. cit.*, p. 284.

⁷⁵ HILL, *Killing a Culture: The Intentional Destruction of Cultural Heritage in Iraq and Syria under International Law*, 45, *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 191, 220 (2016), p. 211.

⁷⁶ O'KEEFE, *op. cit.*, pp. 208-209.

6. L'ultima ipotesi da analizzare è se la distruzione dei Buddha di Bamiyan costituisca una condotta punibile ai sensi del diritto penale internazionale. Si è detto come essa non possa integrare un crimine di guerra poiché, all'epoca dei fatti, l'EIA non era coinvolto in un conflitto armato, né poteva considerarsi sotto stato di occupazione⁷⁷. Ciò non toglie che la condotta dei Talebani possa ricadere in una diversa fattispecie di diritto penale internazionale quale, ad esempio, un crimine contro l'umanità⁷⁸. La domanda da porsi è dunque se nella categoria dei crimini contro l'umanità sia possibile includere anche il danneggiamento o la distruzione intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato. Non v'è dubbio che la distruzione del patrimonio culturale assuma rilievo ai fini dell'applicazione del diritto penale internazionale più come crimine di guerra che come crimine contro l'umanità⁷⁹. Questa circostanza è logica, se si tiene presente che normalmente gli atti di violenza ai danni del patrimonio culturale vengono condotti nel contesto di un'operazione militare o quando lo Stato si trova sotto stato di occupazione⁸⁰. La dottrina maggioritaria tende tuttavia a far ri-

⁷⁷ Cfr. *supra*, par. 4. L'intenzionale danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale nel contesto di un conflitto armato è oggi considerato non solo un crimine di guerra, ma una fattispecie penale a sé stante, come rilevato dalla CPI nel recente caso *Al Mahdi (The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, Judgment and Sentence, ICC-01/12-01/15, 27 settembre 2016)*. Per un'analisi di questo caso cfr. ROVERSI MONACO, *infra*, p. 27.

⁷⁸ Il concetto di "crimini contro l'umanità" comprende una serie di condotte che si caratterizzano per costituire gravi e sistematiche violazioni dei diritti dell'uomo. Le condotte che possono considerarsi rientrare nei crimini contro l'umanità non sono tassativamente predefinite, con la conseguenza che spesso il concetto viene citato in maniera non del tutto pertinente, cfr. ACQUAVIVA, POCAR, *Crimes Against Humanity*, in *MPEPIL*, 2008, parr. 1-2.

⁷⁹ GERSTENBLITH, *op. cit.*, p. 390.

⁸⁰ Tra gli esempi più noti è possibile menzionare i danneggiamenti causati dall'esercito vietnamita al parco archeologico di Angkor, in Cambogia durante la lunga guerra cambogiano-vietnamita (1977-1991); il bombardamento e l'assedio della città di Dubrovnik (1991-1992) ad opera delle forze jugoslave nell'ambito della guerra d'indipendenza della Croazia; la distruzione del ponte di Mostar (9 novembre 1993) ordinata dalla fazione croata-ortodossa presente in Bosnia per dividere in due la città ed isolare la fazione bosniaca-musulmana sulla sponda orientale del Narenta; il saccheggio dell'antica Matarà, un sito di particolare importanza per la cultura e la storia del Tigre, ad opera dell'esercito etiopico nel contesto della guerra tra Eritrea ed Etiopia (1998-2000). Più recentemente, si segnalano i ripetuti bombardamenti compiuti dall'aviazione saudita contro la città vecchia di Sana'a nel contesto della guerra civile dello Yemen (cominciata nel 2015 e tutt'ora in corso).

entrare il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale anche nei crimini contro l'umanità⁸¹. Tale risultato può essere raggiunto seguendo percorsi argomentativi diversi. In generale, si segnala la tendenza in certi autori a definire inadeguata la *summa divisio* tra diritto internazionale di guerra e diritto internazionale generale. I problemi che questa distinzione può creare emergono con evidenza nella vicenda relativa ai Buddha di Bamiyan. L'assenza di un conflitto armato in Afghanistan all'epoca della distruzione dei Buddha di Bamiyan non solo complica la possibilità di qualificare la condotta dell'EIA come contraria al diritto consuetudinario generale, ma rende perfino discutibile ritenere i Talebani personalmente responsabili per una violazione di diritto penale internazionale. La soluzione proposta sarebbe di rimediare alla frammentazione della normativa sulla protezione del patrimonio culturale eliminando, quanto meno in questo ambito, la disparità manifesta nell'applicazione delle regole in tempo di pace ed in tempo di guerra⁸². Per quel che concerne il diritto penale internazionale, la conseguenza sarebbe che la fattispecie di danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale non ricadrebbe più nei soli crimini di guerra, andando a configurare una condotta penalmente rilevante in qualsiasi circostanza. Che si condivida o meno l'opportunità di una simile proposta, essa non incontra alcun riscontro nella prassi, rimanendo confinata in una dimensione astratta, di *de jure condendo*.

Maggiormente plausibile appare la possibilità di includere il danneggiamento o la distruzione del patrimonio culturale di uno Stato nei crimini contro l'umanità, collegando questa condotta ad una violazione dei diritti dell'uomo. In particolare, è stato sottolineato come l'intenzionale distruzione di un bene culturale dal grande valore religioso o identitario possa tradursi in un atto di persecuzione nei confronti di una minoranza, potendo anche essere impiegata quale prova per ricostruire l'elemento soggettivo nel crimine di genocidio⁸³. Questa posizione ha ricevuto l'avallo del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TIPJ): in *Kordić* il TIPJ, valutando la distruzione di alcune antiche moschee avvenuta durante la guerra croato-musulmana nella Bosnia centrale, sussunse la condotta degli imputati nell'alveo dei

⁸¹ FRANCONI, LENZERINI, *op. cit.*, p. 645.

⁸² GERSTENBLITH, *op. cit.*, p. 389.

⁸³ FRANCONI, *Beyond State Sovereignty: The Protection of Cultural Heritage as a Shared Interest of Humanity*, 25, *Mich. J. Int'l L.*, 1209, 1228 (2004), pp. 1217-1218.

crimini contro l'umanità, perché realizzata con evidente intento discriminatorio ai danni dei bosniaci di religione musulmana⁸⁴. Non ogni atto di violenza contro i beni culturali di uno Stato integra quindi un crimine contro l'umanità: esso deve essere volto a discriminare gli appartenenti ad una religione o ad una minoranza etnica e deve costituire una violazione reiterata, sistematica o, comunque, di estrema gravità⁸⁵. Per quanto la condotta dei Talebani soddisfi certamente questo requisito di gravità, è controverso se essa possa essere inquadrata come un crimine contro l'umanità. La distruzione dei Buddha di Bamiyan, più che imputabile ad un qualche intento discriminatorio nei confronti della popolazione buddista afghana (di fatto inesistente) o, come anche è stato sostenuto (seppur in maniera poco convincente), della popolazione buddista mondiale⁸⁶, era dettata dalla volontà dei Talebani di compiere un atto di ritorsione per denunciare le dure sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza e, più in generale, l'isolamento patito dall'EIA all'interno della Comunità internazionale⁸⁷. Il movente religioso sarebbe insomma secondario, sollevando perplessità circa la sussistenza dell'elemento soggettivo necessario ai fini dell'applicazione della fattispecie di distruzione del patrimonio culturale in tempo di pace così come delineata dalla dottrina e dalla giurisprudenza internazionale.

Un'ultima soluzione consiste nel riconoscere l'iconoclastia come una specifica fattispecie di diritto penale internazionale⁸⁸. Essa sembra essere già contemplata all'interno della categoria dei crimini di guerra,

⁸⁴ Il danneggiamento e la distruzione delle antiche moschee, si legge nella sentenza, «when perpetrated with the requisite discriminatory intent, amounts to an attack on the very religious identity of a people. As such, it manifests a nearly pure expression of the notion of “crimes against humanity”, for all of humanity is indeed injured by the destruction of a unique religious culture and its concomitant cultural objects», *The Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez, Judgment, ICTY, IT-95-14/2-T*, 26 febbraio 2001, par. 207. Cfr. anche *The Prosecutor v. Tihomir Blaškić, Judgment, ICTY, IT-95-14-T*, 3 marzo 2000. Per un'analisi della giurisprudenza successiva alla distruzione dei Buddha di Bamiyan, cfr. O'KEEFE, *Protection of Cultural Property under International Criminal Law*, 11, *Melb. J. Int'l L.*, 339, 392(2010), pp. 381-385.

⁸⁵ FRANCIONI, *op. cit.*, p. 1218.

⁸⁶ WANGKEO, *op. cit.*, p. 263; PATEL, *op. cit.*, p. 15; KORNEGAY, *op. cit.*, p. 174.

⁸⁷ Cfr. *supra*, par. 2.

⁸⁸ Sulle caratteristiche che dovrebbe rivestire tale fattispecie cfr. WANGKEO, *op. cit.*, pp. 271-273.

pur senza essere una fattispecie autonoma: ad esempio, lo Statuto della Corte penale internazionale (CPI) elenca tra i crimini di guerra «dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione e all'arte» quando «tali edifici non siano utilizzabili per fini militari»⁸⁹. In sostanza, dalla disposizione si deduce che la condotta di danneggiamento o distruzione del patrimonio culturale è sempre perseguibile dalla CPI quale crimine di guerra, salvo che essa non possa giustificarsi per esigenze militari. La fattispecie è dunque decisamente più ampia di quella che rientra nei crimini contro l'umanità, la quale si applica solo quando la condotta è “grave” e sintomatica di un intento persecutorio. Orbene, ammettere l'esistenza di una fattispecie autonoma di iconoclastia nella categoria dei crimini contro l'umanità colmerebbe la lacuna nella quale la distruzione dei Buddha di Bamiyan va inesorabilmente a collocarsi. Questa fattispecie andrebbe infatti a sanzionare ogni atto di violenza contro il patrimonio culturale posto in essere in tempo di pace sia da quei soggetti che agiscono quali organi di uno Stato, sia da qualunque altro individuo o gruppo di individui e che non possa giustificarsi alla luce di ragioni economiche, ambientali, di ordine pubblico, di sicurezza o di qualsiasi altro (valido) motivo.

Sfortunatamente lo stato dell'arte della prassi internazionale non lascia supporre un riconoscimento prossimo della fattispecie (autonoma od implicita) di iconoclastia nella categoria dei crimini contro l'umanità. Un primo passo in questo senso potrebbe essere rappresentato dall'inserimento di una disposizione analoga all'Art. 8(2)(b)(ix) dello Statuto della CPI sotto il cappello dell'Art. 7 dello stesso Statuto, ovvero all'interno dello Statuto di un ipotetico tribunale penale internazionale che si occupi di giudicare i crimini commessi dallo SI in Iraq ed in Siria, tra i quali figurano, per l'appunto, numerosi episodi di iconoclastia.

7. «Tutto ciò che abbiamo fatto è stato distruggere delle pietre»⁹⁰. Pare che il *mullah* Omar abbia commentato con queste

⁸⁹ Art. 8(2)(b)(ix) dello Statuto della CPI. Cfr. anche Art. 3(d) dello Statuto del TIPIJ.

⁹⁰ «The real God is only Allah, and all other false gods should be removed. Whoever thinks this is harmful to the history of Afghanistan then I tell them they must first see the history of Islam. Some people believe in these statues and pray to them [...]. If people say these are not our beliefs but only part of the history of Afghanistan, then all we are breaking are stones», citato in CUNNING, *Safeguarding of Cultural*

sinistre parole l'unanime condanna della Comunità internazionale il giorno successivo la distruzione dei Buddha di Bamiyan. Invero, lungi dal ridursi alla mera distruzione di "pietre", il folle gesto dei Talebani, oltre ad aver causato un danno irreparabile al patrimonio culturale dell'Afghanistan (e dell'umanità intera), ha rappresentato un'occasione eccezionale per riflettere sulle debolezze e sulle lacune del diritto internazionale in tema di protezione del patrimonio culturale. L'insieme delle circostanze che caratterizza la distruzione dei Buddha di Bamiyan, vale a dire un deliberato atto di violenza realizzato in tempo di pace contro il *propriopatrimonio* culturale ad opera delle autorità di un governo non riconosciuto con il fine principale di porre in essere una ritorsione estrema nei confronti della Comunità internazionale, pone diversi problemi di diritto internazionale, sia di ordine pratico che teorico. La distruzione dei Buddha di Bamiyan infatti, non solo evidenzia le difficoltà di garantire il rispetto delle regole o, anche, di far valere la responsabilità di quegli Stati o (quando penale) individui che violano il diritto internazionale⁹¹, ma svela l'inadeguatezza di una normativa che, irragionevolmente frammentata, risente dell'impostazione imperniata sulla distinzione tra diritto internazionale di guerra e generale, non più in grado di tutelare con efficacia il patrimonio culturale, specie a fronte delle minacce della contemporaneità. In effetti si è visto come, sulla base del diritto applicabile, la distruzione dei Buddha di Bamiyan non costituisca una violazione del diritto internazionale di guerra (né convenzionale, né consuetudinario, né penale) e come rimanga dubbio se essa configuri una violazione di diritto internazionale generale, ovvero

Property in Times of War & (and) Peace, The, 11 *Tulsa J. Comp. & Int'l L.*, 211, 238 (2013), p. 234. Cfr. anche BRENNER, *op. cit.*, p. 248.

⁹¹ Si pensi ad esempio all'impossibilità di perseguire penalmente gli individui che si macchiano di violazioni di diritto penale internazionale in assenza di un tribunale o di una corte internazionale dotati di giurisdizione. Con riferimento alla condotta dei Talebani, anche volendo qualificare la stessa come un crimine internazionale, la CPI non avrebbe goduto di giurisdizione *ratione temporis*, essendo lo Statuto entrato in vigore successivamente alla distruzione dei Buddha di Bamiyan. Escluso l'intervento di un organo giudiziale interno – un'ipotesi poco plausibile in un Paese nelle condizioni dell'Afghanistan – l'unico meccanismo per giudicare i crimini internazionali commessi dai Talebani sarebbe stato, su impulso del Consiglio di Sicurezza, l'istituzione di un tribunale penale internazionale *ad hoc*, simile a quello istituito per giudicare i crimini commessi nell'ex Jugoslavia ed in Ruanda, cfr. FRANCIONI, LENZERINI, *op. cit.*, pp. 645-649. Cfr. anche BREN, *op. cit.*, p. 232.

integri un crimine contro l'umanità. La conseguenza è che, se l'Afghanistan non avesse fatto parte della Convenzione del 1972, la condotta dei Talebani, seppur odiosa e *prima facie* illegittima, avrebbe potuto anche rivelarsi permessa ai sensi del diritto internazionale, se non altro in quanto non espressamente vietata.

L'indeterminatezza della normativa sulla protezione del patrimonio culturale non è peraltro frutto di un caso. In particolare, con riferimento all'esistenza di una regola che vieti il danneggiamento o la distruzione intenzionale del proprio patrimonio culturale in tempo di pace, tale indeterminatezza non è che il riflesso di una certa reticenza da parte degli Stati a riconoscere chiaramente la validità di quella che viene avvertita come una potenziale restrizione alla propria sovranità. Non v'è quindi da sorprendersi se, dietro alle vibranti proteste della Comunità internazionale a seguito della distruzione dei Buddha di Bamiyan, si fatichi a scorgere una *opinio juris* sufficientemente diffusa per poter affermare con certezza l'avvenuta formazione di un divieto per gli Stati di disporre in totale libertà del proprio patrimonio culturale. Le negoziazioni che hanno accompagnato l'adozione della Dichiarazione del 2003 sono esemplificative in questo senso⁹².

Per concludere, sembra che gli interrogativi sollevati dalla distruzione dei Buddha di Bamiyan non abbiano ancora incontrato una risposta univoca. Nondimeno, una retrospettiva sulla vicenda appare utile ai fini di valutare con maggiore consapevolezza le criticità delle regole di diritto internazionale a protezione del patrimonio culturale. L'auspicio è che la Comunità internazionale si decida a sviluppar rapidamente la normativa, colmando quelle lacune che lasciano spazio ad inaccettabili vuoti di responsabilità per quegli Stati od individui che danneggiano o distruggono il proprio patrimonio culturale. Come le recenti barbarie perpetrate dallo SI ai danni del patrimonio culturale in Iraq, Siria e Mali dimostrano, la distruzione dei Buddha di Bamiyan è un episodio la cui lezione non deve essere dimenticata.

⁹² Cfr. *supra*, par. 5.

IL DANNEGGIAMENTO DEL SITO DI PALMIRA

NICCOLÒ LANZONI¹

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo Stato islamico. – 3. Palmira. – 4. Profili di responsabilità penale internazionale. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Alcune delle riflessioni sviluppate in relazione alla distruzione dei Buddha di Bamiyan possono essere applicate al recente danneggiamento del sito di Palmira realizzato dai miliziani del cosiddetto Stato islamico. Il presente contributo costituisce un'appendice di quello precedente e, in questo senso, una lettura del secondo non può prescindere da una lettura del primo².

Prima di passare al nocciolo della questione, vale a dire all'inquadramento giuridico, ai sensi del diritto internazionale, del danneggiamento del sito di Palmira, pare tuttavia opportuno spendere qualche parola sullo SI.

2. Lo Stato islamico (SI) è un'organizzazione terroristica di matrice islamica che, a partire dalla conclusione dell'azione militare anglo-americana in Iraq nel 2003³, si è sviluppata come costola autonoma di al-Qa'ida in Iraq, un gruppo di ispirazione sunnita fondato nel 2004 da Abu Mus'ab al-Zarqawi per combattere l'occupazione degli Stati Uniti e il governo sciita dagli stessi supportato⁴. Nel 2011, lo SI ha infiltrato i movimenti di protesta nati in Siria contro il regime di Bashar al-Assad e, approfittando del vuoto di potere causato dal ritiro delle truppe statunitensi e del diffuso malcontento della maggioranza

¹ Dottorando in diritto internazionale, Alma Mater Studiorum, Università degli Studi di Bologna. L'autore intende ringraziare il Professor Attila Tanzi per gli utili commenti relativi alla precedente versione del presente articolo.

² Si impiegheranno dunque molti degli acronimi o definizioni utilizzate in precedenza senza fornire un'ulteriore specificazione degli stessi.

³ L'azione, adottata in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, venne giustificata dall'amministrazione Bush e da quella Blair sulla base della minaccia rappresentata dal presunto tentativo del dittatore iracheno Saddam Hussein di dotarsi di armi di distruzione di massa. Sul punto cfr. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, 2016, pp. 458 ss.

⁴ Per un approfondimento sulla nascita e lo sviluppo dell'IS cfr. NANCE, *Defeating ISIS: Who They Are, How They Fight, What They Believe*, Skyhorse Publishing, 2016, pp. 12 ss.

sunnita, ha contemporaneamente avviato una serie di operazioni militari di conquista territoriale in Iraq⁵. Qualche anno dopo, nel luglio del 2014, l'autoproclamato califfo dello SI, Abu Bakral-Baghdadi, annunciava la fine dell'Accordo di Sykes-Picot⁶, riunendo sotto un'unica amministrazione i territori conquistati in Iraq e in Siria⁷. Nel periodo di massima espansione (giugno 2015), lo SI copriva una superficie superiore a quella del Regno Unito, con una popolazione di oltre nove milioni di persone⁸.

Nel vasto territorio sottoposto al proprio controllo, lo SI ha imposto un'interpretazione estremistica della *shari'ah* come unica forma di diritto, attirando le critiche della Comunità internazionale per le massicce violazioni dei diritti umani perpetrate nei confronti di donne, bambini, anziani, minoranze religiose ed etniche e, più in generale, delle popolazioni ivi stanziate. In Siria, così come in Iraq, l'attenzione della Comunità internazionale si è focalizzata sulla fulminea avanzata dello SI e sulla tragedia umanitaria che ha caratterizzato il conflitto. Col tempo tuttavia, nuove preoccupazioni sono sorte con particolare riferimento al patrimonio culturale⁹.

Infatti, nessuno degli attori coinvolti nella guerra civile ha esitato a danneggiare o distruggere alcuni siti di eccezionale valore storico e culturale, iscritti nella Lista del patrimonio dell'umanità. L'antica città di Aleppo ad esempio, è stata rasa al suolo dall'esercito regolare¹⁰. Le forze governative e i cosiddetti "ribelli moderati" (una galassia di sigle accomunate dall'opposizione ad Assad e allo SI) si sono scontrati sia nel centro dell'antica Bosra che presso il Krak dei Cavalieri, una

⁵ *Ibid.*, p. 27.

⁶ L'Accordo di Sykes-Picot (dal nome dei due negozianti) è un trattato segreto stipulato tra Regno Unito e Francia nel maggio del 1916. L'Accordo definiva la spartizione delle aree di influenza inglese e francese nel Medio Oriente in previsione della caduta dell'Impero ottomano alla fine della Prima Guerra mondiale. Al Regno Unito veniva assegnato il controllo degli attuali Iraq e Giordania, alla Francia delle attuali Siria e Libano.

⁷ NANCE, *op. cit.*, p. 27.

⁸ Jason Burke, *Rise and Fall of ISIS: Its Dream of a Caliphate Is Over, so What Now?*, *The Guardian*, 21 ottobre 2017.

⁹ Già nel 2013, il Comitato del patrimonio mondiale inserì tutti i siti UNESCO della Siria nella Lista del patrimonio culturale in pericolo, WHC-13/37.COM/7B, par. 57, 3 maggio 2013.

¹⁰ Per un'analisi, cfr. ARIMATSU, CHOUDHURY, *Protecting Cultural Property in Non-International Armed Conflict: Syria and Iraq*, 91 *Int'l Stud. Ser. US Naval War Col.* 641, 698 (2015), pp. 657-659.

fortezza costruita dai Templari nel XI secolo¹¹. Nel frattempo, la caduta di oltre un quarto della Siria nelle mani dello SI ha esposto numerosi siti archeologici e religiosi a razzie ed episodi di iconoclastia. Tra questi, spicca senza dubbio il danneggiamento del sito di Palmira.

3. Il sito di Palmira viene descritto dall'UNESCO come «un'oasi nel deserto» caratterizzata dalla presenza di «rovine monumentali di una delle capitali culturali del mondo antico», un complesso archeologico «testimone dell'incontro di diverse civiltà», quella romana, quella greca, quella medio-orientale e quella persiana¹². La zona di Palmira era stata interessata da alcune schermaglie già nel 2012. Successivamente, nel maggio del 2015, essa divenne teatro di un violento scontro tra le forze governative e i miliziani dello SI. Dopo cinque giorni di combattimenti, i miliziani riuscirono a strappare la città all'esercito regolare, ottenendo un risultato importante da un punto di vista strategico e creando grande apprensione nella Comunità internazionale per le sorti del sito archeologico¹³. Sfortunatamente, tali preoccupazioni si rivelarono fondate. Dopo aver giustiziato i numerosi prigionieri (sfruttando le rovine quale elemento coreografico) e saccheggiato quanto rivendibile sul mercato nero, i miliziani cominciarono a danneggiare il sito. L'Osservatorio sul patrimonio culturale siriano, un progetto finanziato dall'Unione europea all'interno dell'UNESCO, riporta che dal giugno del 2015, mese in cui lo SI diffuse le prime immagini dei propri miliziani intenti a distruggere a martellate alcuni busti funerari risalenti al I secolo d.C., al marzo del 2017, quando Palmira venne definitivamente liberata, i danni arrecati al sito sono incalcolabili¹⁴. Tra questi è possibile segnalare la distruzione di varie sculture, tombe e colonnati, oltre che della Statua leonina di Atena, del Tempio di Baalshamin e del Tempio di Bel, dell'Arco di trionfo, delle Torri di Elahbel e del Tetràpylon di Diocleziano¹⁵. Anche la

¹¹ *Ibid.*, pp. 660-662.

¹² UNESCO WHL, *Site of Palmyra*, consultabile: <https://whc.unesco.org/en/list/23>

¹³ ARIMATSU, CHOUDHURY, *op. cit.*, p. 660. E cfr. HILL, *Killing a Culture: The Intentional Destruction of Cultural Heritage in Iraq and Syria under International Law*, 45 *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 191, 220 (2016), p. 197.

¹⁴ UNESCO, *Report of the UNESCO Rapid Assessment mission to the World Heritage "Site of Palmyra" (Syrian Arab Republic)*, 23-27 aprile 2016, pp. 3 ss.

¹⁵ *Ibid.*

cittadella, il teatro romano e il Campo di Diocleziano sono stati gravemente danneggiati¹⁶.

4. Gli eventi in esame presentano evidenti analogie con quello di Bamiyan. In entrambi i casi la distruzione del patrimonio culturale è avvenuta intenzionalmente, ad opera della “autorità” locali, con il duplice obiettivo di realizzare il proprio programma politico-religioso estremista (l'iconoclastia, secondo certe interpretazioni, è uno dei precetti della *shari'ah*) e di provocare la reazione della Comunità internazionale¹⁷.

La differenza fondamentale tra l'episodio di Palmira e quello di Bamiyan risiede tuttavia nel fatto che, mentre l'EIA rappresentava un governo non riconosciuto di uno Stato riconosciuto (l'Afghanistan), lo SI, al di là di quanto suggerito dal nome, non ha mai costituito uno Stato, quanto meno non ai sensi del diritto internazionale contemporaneo. Nel corso della sua breve esistenza, lo SI ha certamente soddisfatto i requisiti essenziali del concetto fattuale di statualità, vale a dire l'esercizio di un governo effettivo e indipendente su una popolazione stanziata su un territorio¹⁸. Tuttavia, nessun membro della Comunità internazionale ha riconosciuto la legittimità della nascita dello SI, proclamata da Abu Bakr al-Baghdadi nel luglio del 2014.

Non è necessario aderire alla cosiddetta corrente legalista per ammettere che, in assenza di un qualunque riconoscimento, un'entità che *de facto* esercita competenze statali, non possa convertirsi in uno Stato¹⁹. La Convenzione di Montevideo del 1933 del resto, oltre a un territorio, una popolazione e un governo, elenca tra le caratteristiche

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Cfr. *supra*, LANZONI, p. 51.

¹⁸ Le tesi “fattualiste” o “realiste” affermano che l'unico elemento di rilievo nell'accertamento dell'esistenza di uno Stato è quello dell'effettività. Uno Stato può definirsi come tale se in grado di esercitare una potestà di governo esclusiva su una popolazione stanziata su un territorio. Sul punto, cfr. MILANO, *Formazione dello stato e processi di state-building nel diritto internazionale, Kosovo 1999-2013*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 15.

¹⁹ Le tesi “legaliste” subordinano la creazione a un elemento ulteriore, di matrice legale e che a diverso titolo coincide con la necessità che l'organizzazione di governo venga riconosciuta come Stato dagli altri membri della Comunità internazionale. Sul punto, cfr. *ibid.*, pp. 17 ss. Non manca chi giunge alle medesime conclusioni adottando una prospettiva non formale ma funzionale, cfr. TANZI, *op. cit.*, pp. 205-207.

che definiscono uno Stato come tale anche la capacità di intrattenere relazioni con altri soggetti di diritto internazionale²⁰. È chiaro che, perseguendo sistematiche violazioni di regole imperative del diritto internazionale, cosiddette di *juscogens*, vale a dire di quell'insieme di regole che la Comunità internazionale qualifica come di particolare importanza, lo SI non ha mai cercato di ottenere un simile riconoscimento e non goda pertanto di questa capacità.

La carenza di statualità dello SI comporta implicazioni significative nel valutare le conseguenze del danneggiamento del sito di Palmira alla luce del diritto internazionale. Infatti, non essendo uno Stato, allo SI non potranno essere imputate delle violazioni di diritto internazionale. In questo senso, che la Siria sia o meno Parte della Convenzione UNESCO del 1954 o della Convenzione UNESCO del 1972 è irrilevante, posto che la condotta potenzialmente illecita non può essere attribuita alla stessa, quanto, piuttosto, agli "organi" di un'entità non statale alla quale né il diritto convenzionale né il diritto consuetudinario, di pace o di guerra, può essere applicato²¹.

Il taglio di queste riflessioni è ovviamente solo teorico. Anche volendo seguire un approccio strettamente fattualista e, per ipotesi, ritenere lo SI uno Stato, automaticamente vincolato al rispetto delle regole di *juscogens* o del diritto consuetudinario, il problema della responsabilità internazionale dello stesso non si pone più, posto che, al marzo del 2018, esso ha perduto la quasi totalità del proprio territorio, scomparendo dalla cartina geografica²².

La condotta dello SI non potrà quindi valutarsi come autonoma condotta degli organi di uno Stato, ma coinciderà con quella materialmente posta in essere dai miliziani. Come ampiamente discusso, la distruzione intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato integra una fattispecie di diritto penale internazionale. Essa ricade nella categoria dei crimini di guerra, mentre è controverso se possa essere considerata un crimine contro l'umanità²³. Diversamente dalla distruzione dei Buddha di Bamiyan, non v'è dubbio che il danneggiamento del sito di Palmira sia avvenuto nel corso di un conflitto armato, rappre-

²⁰ *Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati*, Montevideo, 26 dicembre 1933, Art. 1(d): «The state as a person of international law should possess the following qualifications: [...] capacity to enter into relations with other states».

²¹ HILL, *op. cit.*, p. 213.

²² *Islamic State and the Crisis in Iraq and Syria*, BBC News, 10 gennaio 2018.

²³ Cfr. *supra*, LANZONI, p. 51.

sentato dalla guerra civile siriana (2012). I miliziani dello SI saranno pertanto astrattamente perseguibili per violazione del diritto penale internazionale, inclusa la distruzione e il danneggiamento intenzionale del patrimonio culturale in Iraq e in Siria. Maggiormente complesso è invece individuare un organo dotato di giurisdizione per pronunciarsi sui crimini di guerra commessi dai miliziani.

La Siria (come l'Iraq) non è parte dello Statuto di Roma del 1998. Tuttavia, la giurisdizione della CPI non viene istituita solo *ratione loci*, ma anche *ratione personae*²⁴ nel senso che la CPI può giudicare i crimini internazionali commessi in uno Stato che non è parte dello Statuto di Roma, purché a commettere detti crimini siano i cittadini di uno Stato che è parte dello stesso. Attivare la giurisdizione *ratione personae* della CPI potrebbe tradursi in una prima soluzione, specialmente in considerazione del fatto che tra i miliziani dello SI figurano i cosiddetti *foreign fighters*, vale a dire cittadini di altri Stati²⁵. Molti dei *foreign fighters* provengono da Stati che sono parte dello Statuto di Roma, quali la Tunisia, la Giordania, la Francia, il Regno Unito, la Svezia, il Belgio, la Germania e persino l'Australia²⁶. Qualora fosse possibile dimostrare che al danneggiamento del sito di Palmira abbiano contribuito anche miliziani provenienti da uno Stato parte dello Statuto di Roma, la CPI potrebbe esercitare la propria giurisdizione, sempre che lo Stato in questione non decida di processare direttamente i propri cittadini per violazione del diritto penale interno. La giurisdizione della CPI è infatti di carattere complementare²⁷.

Una seconda soluzione è il ricorso al cosiddetto potere di *referral* del Consiglio di Sicurezza. Infatti, ai sensi dell'Art. 13(b) dello Statuto di Roma, quest'ultimo può attivare la giurisdizione della CPI relativamente a un caso specifico che coinvolga la sospetta violazione

²⁴ Cfr. Art. 12(2)(b) Statuto della CPI.

²⁵ Per un'analisi, cfr. KENNY, *Prosecuting Crimes of International Concern: Islamic State at the ICC*, 33 *Utrecht J. Int'l & Eur. L.*, 120, 144 (2017), pp. 125-127.

²⁶ Cfr. *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the Alleged Crimes Committed by ISIS*, 8 aprile 2015.

²⁷ Ciò significa che la CPI opera quando lo Stato che dispone materialmente della competenza giurisdizionale sul crimine in questione si dimostri incapace (*unable*) o recalcitrante (*unwilling*) di condurre il procedimento penale, cfr. TANZI, *op. cit.*, p. 340. E cfr. Artt. 1 e 17 dello Statuto della CPI.

di una regola di diritto penale internazionale²⁸. Si tratta di un meccanismo eccezionale che svincola l'esercizio della giurisdizione della CPI dai criteri tradizionali di connessione, fondando la legittimità dello stesso su una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Sebbene impiegato raramente, in quanto suscettibile di essere bloccato dal veto di uno dei membri permanenti²⁹, il potere di *referral* è stato più volte invocato con riferimento alla persecuzione dei crimini internazionali commessi dai vari attori del conflitto in Siria, ma con scarsa efficacia³⁰. Nel maggio del 2014 ad esempio, la Russia e la Cina posero il veto proprio a una proposta di risoluzione per autorizzare la CPI ad avviare le indagini sulla situazione in Siria³¹. È evidente come istanze di natura politica, come la volontà di tutelare un alleato nella regione, finiscano per neutralizzare l'effettività del potere di *referral*. In astratto, nulla impedisce comunque che il Consiglio di Sicurezza adotti una nuova risoluzione e rimetta alla CPI il compito di accertare e poi giudicare i crimini internazionali commessi dai miliziani dello SI in Siria e in Iraq³². Se così sarà, si può affermare con certezza che la CPI prenderà in esame il danneggiamento del sito di Palmira quale crimine di guerra se non, evolutivamente, quale crimine contro l'umanità³³.

²⁸ Cfr. Art. 13(b) dello Statuto della CPI: «La Corte può esercitare il proprio potere giurisdizionale [...] se: [...] il Consiglio di Sicurezza, nell'ambito delle azioni previste dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, segnala al Procuratore una situazione nella quale uno o più [...] crimini appaiono essere stati commessi».

²⁹ Cfr. UN Doc. S/RES/1593(1995) e UN Doc. S/RES/1970(2011).

³⁰ Cfr., *inter alia*, *Emergency Relief Coordinator Decries Failure on Syria, Calls for Referral to International Criminal Court in Final Security Council Briefing*, UN Doc. SC/12973, 30 agosto 2017. E cfr. l'analisi in KENNY, *op. cit.*, pp. 122-125.

³¹ *Referral of Syria to International Criminal Court Fails as Negative Votes Prevent Security Council from Adopting Draft Resolutions*, UN Doc. SC/11407, 22 maggio 2014.

³² Il *referral* può infatti limitarsi a interessare (solo) certi attori di un conflitto, escludendo la giurisdizione della CPI in relazione alle condotte di altri. Com'è stato notato, ritagliare la giurisdizione della CPI intorno ai crimini internazionali commessi dallo SI (evitando, quindi, qualsiasi menzione a quelli commessi dall'esercito regolare o dai "ribelli moderati", supportati, rispettivamente, da Russia e Cina e da Stati Uniti) favorirebbe l'adozione della risoluzione di *referral* in seno al Consiglio di Sicurezza, cfr. KENNY, *op. cit.*, pp. 123-124.

³³ Sulla possibilità di qualificare la distruzione o il danneggiamento intenzionale del patrimonio culturale di uno Stato come un crimine contro l'umanità, cfr. *supra*, LANZONI, p. 51.

Lo stesso vale per un'ulteriore (ma poco probabile) soluzione, vale a dire l'istituzione di un Tribunale penale internazionale *ad hoc* per giudicare dei crimini internazionali commessi in Iraq e in Siria³⁴. Si ripresentano qui i medesimi problemi per attivare la giurisdizione della CPI. I Tribunali penali internazionali *ad hoc* (come il TPIJ o il Tribunale penale internazionale per il Ruanda³⁵) vengono infatti istituiti sulla base di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza alla cui adozione nessuno dei membri permanenti deve opporre il proprio veto. Nell'eventualità che il Consiglio di Sicurezza riesca a istituire un Tribunale penale internazionale per l'Iraq e la Siria, è auspicabile che il relativo Statuto elenchi i crimini di "pulizia culturale" (*cultural cleansing*) tra le fattispecie sottoposte alla giurisdizione *ratione materiae* dello stesso³⁶. Anche il progetto di istituire un Tribunale misto a Damasco con la funzione di giudicare i crimini più gravi commessi nel corso della guerra civile siriana al momento è rimasto lettera morta³⁷.

Infine, esiste la possibilità che i miliziani dello SI siano processati da un tribunale interno. Alcuni ordinamenti prevedono l'esercizio della giurisdizione universale in relazione a crimini di particolare gravità³⁸. Il diritto penale siriano punisce la distruzione o il danneggiamento intenzionale di beni appartenenti al patrimonio culturale del Paese³⁹. La condizione critica in cui versa attualmente la Siria rende tuttavia scarsamente plausibile che, qualora individuati e arrestati, gli autori del danneggiamento del sito di Palmira, i quali, è ragionevole supporre, si sono macchiati di crimini anche peggiori, subiranno un

³⁴ KENNY, *op. cit.*, p. 121. La proposta è fortemente supportata in HILL, *op. cit.*, pp. 217-219.

³⁵ Sul TPIJ cfr. *supra*, LANZONI, p. 51. Il Tribunale penale internazionale per il Ruanda è stato istituito dal Consiglio di Sicurezza nel 1994 (UN Doc. S/RES955(1994)) per perseguire penalmente gli autori del genocidio e delle massicce violazioni dei diritti dell'uomo occorse nella guerra civile in Ruanda tra il 1990 e il 1993.

³⁶ Cfr. HILL, *op. cit.*, p. 217.

³⁷ Si tratta del cosiddetto *Chauat Blueprint*, cfr. LOSTAL, *Syria's World Cultural Heritage and Individual Criminal Responsibility*, 3 *Int'l Rev. L.*, 1, 17 (2015), pp. 14-16. Sui Tribunali misti (o ibridi), cfr. TANZI, *op. cit.*, p. 344.

³⁸ Cfr., ad esempio, Art. 23(4) *Ley Orgánica del Poder Judicial* (6/1985), *Boletín Oficial Español* (al 18 aprile 2018).

³⁹ Cfr. l'accurata analisi in LOSTAL, *op. cit.*, pp. 12-14.

processo nel quadro del principio di legalità o di altre garanzie costituzionali minime.

5. Sembrerebbe che il diritto internazionale non sia stato in grado di rispondere con efficacia alla recente “bamyianizzazione” dei conflitti a matrice religiosa esplosi in Medio Oriente (e non solo) a seguito della cosiddetta “Primavera araba”⁴⁰. L’avvento di un’organizzazione terroristica strutturata come un’entità statale e, tuttavia, svincolata dagli obblighi del diritto internazionale, ha certamente innalzato a livelli senza precedenti la già difficile sfida di tutelare in maniera soddisfacente il patrimonio culturale⁴¹. Ma, al di là degli ovvi ostacoli che presenta l’istruzione di un processo nei confronti dei miliziani dello SI (*in primis* la possibilità concreta di individuare e arrestare gli autori di un crimine internazionale in un teatro di guerra, peraltro non ancora conclusa), è frustrante constatare la persistenza di evidenti lacune nella normativa di diritto internazionale sulla protezione del patrimonio culturale.

In particolare, lo sviluppo del diritto penale internazionale sul punto ha subito un’immediata battuta d’arresto dopo l’approvazione della Dichiarazione del 2003 la quale avrebbe invece dovuto rappresentare il primo passo verso l’elaborazione di una più organica disciplina in tema di criminalizzazione del danneggiamento o della distruzione intenzionale del patrimonio culturale⁴². In questo senso, la distruzione dei Buddha di Bamiyan, a differenza da quanto auspicato, non pare essere stata di insegnamento. Il danneggiamento di Palmira e di tutti gli altri siti archeologici e religiosi caduti sotto il controllo dello SI in Siria e in Iraq potrebbe allora tradursi in un momento di svolta. Al fine di sottoporre l’argomento all’attenzione della Comunità internazionale, si suggerisce che il Comitato sul patrimonio mondiale, possibilmente previa consultazione con la Conferenza Generale dell’UNESCO, inserisca nell’ordine del giorno un punto dedicato al diritto penale internazionale sulla persecuzione dei cosiddetti “crimini

⁴⁰ Il termine è impiegato in *ibid.*, p. 3.

⁴¹ Come sottolineato in ARIMATSU, CHOUDHURY «The very fact that ISIS has been able to consolidate control over vast swathes of territory extending from Syria into Iraq has added a new dimension to the threat to cultural property in both countries», *op. cit.*, p. 656.

⁴² Sulla Dichiarazione del 2003, cfr. *supra*, LANZONI, p. 51.

contro la cultura” (*crimes against culture*)⁴³. Tra le misure che dovrebbero caratterizzare il dibattito, vi sono la definizione del danneggiamento o distruzione intenzionale del patrimonio culturale quale autonoma fattispecie di crimine di guerra, l’introduzione di una fattispecie analoga quale crimine contro l’umanità (*iconoclasm*) e, soprattutto, la previsione dell’esercizio di giurisdizione universale nella persecuzione di tali crimini.

⁴³ LOSTAL, *op. cit.*, p. 16-17.

LA RISOLUZIONE 2347 (2017): IL CONSIGLIO DI SICUREZZA E LA DIFESA DEI BENI CULTURALI IN CASO DI CONFLITTO ARMATO. MOLTO RUMORE PER NULLA?!

SABRINA URBINATI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il panorama giuridico internazionale esistente e i suoi limiti: quale spazio per la risoluzione 2347? – 2.1. I trattati e gli strumenti di *soft-law* applicabili per la protezione del patrimonio mondiale in caso di conflitto armato. – 2.2. Le precedenti risoluzioni in cui il Consiglio di Sicurezza trattava anche della protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. – 3. Il contenuto della risoluzione 2347. – 3.1. Il riconoscimento della distruzione, del saccheggio e del traffico di beni culturali in caso di conflitto armato come nuova minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. – 3.2. Il campo di applicazione della risoluzione 2347: luci e ombre. – 3.3. La natura delle misure adottate dal Consiglio di Sicurezza nella risoluzione 2347. – 4. La risoluzione 2347 e le missioni di mantenimento della pace: quale spazio per la *Task Force Unite for Heritage* (i c.d. Caschi blu della cultura)? – 5. La risoluzione 2347 e la giurisprudenza penale internazionale. – 6. Conclusioni.

1. Le distruzioni dei beni culturali e il loro saccheggio hanno sempre caratterizzato i conflitti armati, passando però in secondo piano rispetto ad altre atrocità. Tuttavia, negli ultimi anni, la Comunità internazionale è stata messa di fronte a veri e propri massacri dei patrimoni culturali, come nei casi recenti di Mali, Iraq e Siria. Così la Comunità internazionale ha cominciato a mobilitarsi anche in difesa del patrimonio culturale durante i conflitti armati con una serie di iniziative¹.

Il 24 marzo 2017, su iniziativa di Francia e Italia, il Consiglio di sicurezza ha adottato, all'unanimità, la risoluzione 2347 (2017), intitolata “Mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”². Tale risoluzione è stata accolta con molto entusiasmo e definita storica da più parti e per diverse ragioni³. In effetti, ad esempio, è la prima risoluzione che il Consiglio dedica interamente alla protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato, riconoscendole un ruolo nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Obiettivo del presente saggio è verificare se sia possibile affermare che dal punto di vista giuridico la risoluzione 2347 (2017) possa effettivamente

¹ Cfr., a titolo d'esempio, il sito dell'UNESCO alla pagina: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-traffic-of-cultural-property/emergency-actions/> (ultimo accesso 24 gennaio 2018).

² *Maintenance of Peace and Security*, UN Doc. S/RES/2347 (2017), 24 marzo 2017.

³ *Destruction and Trafficking of Cultural Heritage by Terrorist Groups and in Situations of Armed Conflict*, UN Doc. S/PV.7907 (2017), 24 marzo 2017; FRIGO, *Approaches Taken by the Security Council of the Global Protection of Cultural Heritage; An Evolving Role in Preventing Unlawful Traffic of Cultural Property*, *Rivista di Diritto Internazionale*, CI-4, 2018, pp. 1164 – 1181.

definirsi storica e se, quindi, l'entusiasmo con cui è stata accolta sia giustificato. A tale scopo, in un primo momento, sarà illustrato il quadro giuridico nel quale la risoluzione in parola è andata ad inserirsi, per passare, in un secondo momento, all'analisi del suo testo.

Prima di procedere con tali attività, occorre ricordare alcuni elementi di fatto, che devono essere tenuti presenti e che aiuteranno a comprendere meglio l'analisi che si svolgerà. Le principali minacce che incombono sui patrimoni culturali durante un conflitto armato, sia esso interno o internazionale, sono costituite dalle distruzioni e dai saccheggi commessi dai belligeranti. I recenti conflitti sono caratterizzati dal fatto che una delle parti belligeranti è formata da gruppi terroristici, i quali non solo distruggono i beni culturali che ritengono contrari alla loro visione della religione, ma traggono un'importante fonte di finanziamento dal traffico illecito di tali beni o di parte di essi. Inoltre, il caos creato da un evento bellico favorisce l'incremento delle attività illecite della criminalità organizzata, tra le quali si annovera proprio il traffico illecito di beni culturali. Infine, i migranti nella loro fuga portano con loro beni illecitamente sottratti per finanziare il loro viaggio verso la speranza.

2. Il panorama giuridico internazionale applicabile al fine di proteggere il patrimonio culturale in situazioni di conflitto armato è ampio. Esso è formato principalmente da trattati e strumenti di *soft-law*, così come da alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza, precedenti alla 2347, in cui però la protezione del patrimonio culturale è solo uno degli aspetti presi in considerazione.

2.1. Tra i trattati si possono annoverare quelli applicabili solo in caso di conflitto e altri sia in tempo di pace che di guerra. Alcuni sono espressamente dedicati alla protezione del patrimonio culturale, altri sono più generali e la prendono in considerazione solo in alcune disposizioni.

All'interno di tali tipologie è possibile ricordare i trattati adottati sotto l'egida dell'UNESCO, che sono i più numerosi: la Convenzione sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato⁴ (Convenzione UNESCO 1954), con i suoi due protocolli⁵ (I Protocollo e II Protocollo); la

⁴ Adottata a L'Aja il 14 maggio 1954, entrata in vigore il 7 agosto 1956, 249 UNTS 216. Tale trattato ha attualmente 133 Stati parte.

⁵ Il I Protocollo per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato è stato adottato ed entrato in vigore contestualmente alla Convenzione, 249 UNTS 216. Tale trattato ha attualmente 110 Stati parte. Il II Protocollo alla Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato è stato adottato a L'Aja il 26 marzo 1999 ed è entrato in vigore il 9 marzo 2004, 2253 UNTS 172. Tale trattato ha attualmente 82 Stati parte.

Convenzione sui mezzi per proibire e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti di beni culturali⁶ (Convenzione UNESCO 1970) con le sue Linee Guida⁷, la Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale⁸ (Convenzione UNESCO 1972), la Convenzione per la protezione del patrimonio culturale sottomarino⁹ (Convenzione UNESCO 2001), la Convenzione riguardante la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile¹⁰ (Convenzione UNESCO 2003), la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali¹¹ (Convenzione UNESCO 2005). Accanto a questi strumenti si trovano la Convenzione UNIDROIT sugli oggetti culturali rubati o illecitamente esportati¹² (Convenzione UNIDROIT 1995), la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata¹³ (Convenzione UNODC 2000) e i suoi Protocolli con le Linee guida adottate nel 2014¹⁴, nonché la recentissima Convenzione sui reati contro i beni culturali¹⁵ (Convenzione COE 2017).

Tra gli strumenti internazionali di diritto umanitario, ve ne sono alcuni che prevedono la protezione del patrimonio culturale. Questo è il caso del

⁶ Adottata a Parigi il 14 novembre 1970 ed entrata in vigore il 24 aprile 1972, 823 UNTS 231. Tale trattato ha attualmente 139 Stati parte.

⁷ *Operational Guidelines for the Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property* (UNESCO, Paris 1970), disponibile sul sito internet: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/OPERATIONAL_GUIDELINES_EN_FINAL_FINAL.pdf (visitato il 20 gennaio 2018).

⁸ Adottata a Parigi il 16 novembre 1972 ed entrata in vigore il 17 dicembre 1975, 1037 UNTS 51. Tale trattato ha attualmente 193 Stati parte.

⁹ Adottata a Parigi il 2 novembre 2001 ed entrata in vigore il 2 gennaio 2009, 2562 UNTS 3. Tale trattato ha attualmente 61 Stati parte.

¹⁰ Adottata a Parigi il 10 ottobre 2003 ed entrata in vigore il 20 aprile 2006, 2368 UNTS 3. Tale trattato ha attualmente 178 Stati parte.

¹¹ Adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 ed entrata in vigore il 18 marzo 2007, 2440 UNTS 311. Tale trattato ha attualmente 145 Stati parte.

¹² Adottata a Roma il 24 giugno 1995 ed entrata in vigore il 1° luglio 1998, 2421 UNTS 457. Tale trattato ha attualmente 46 Stati parte.

¹³ Adottata a New York il 15 novembre 2000 ed entrata in vigore il 29 settembre 2003. Tale trattato ha attualmente 189 Stati parte. Il testo è disponibile sul sito internet:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf> (visitato il 29 gennaio 2018).

¹⁴ *International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*, UN Doc. A/RES/69/196, 26 gennaio 2015.

¹⁵ Adottata a Nicosia il 19 maggio 2017 e non ancora entrata in vigore, STCE n. 221.

Protocollo I sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali¹⁶ e del suo articolo 53¹⁷, così come del Protocollo II sulla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali¹⁸ e del suo articolo 16¹⁹, entrambi dedicati alla protezione dei beni culturali e dei luoghi di culto.

Nel loro insieme questi trattati danno vita ad un sistema di protezione dei beni culturali, in caso di conflitto armato, molto completo per quanto riguarda, ad esempio, le misure da adottare in tempo di pace, di guerra e di occupazione, nonché la responsabilità penale individuale²⁰. Tuttavia, essi hanno dei limiti intrinseci alla natura dello strumento trattato: sono applicabili solo tra i loro Stati parte e non sono applicabili retroattivamente. A tale proposito, a titolo d'esempio, si può ricordare che al momento dello scoppio del conflitto in Mali, questo Paese era parte solo della Convenzione UNESCO 1954 e del I Protocollo, mentre è divenuto parte del II Protocollo verso la fine del 2012. Iraq e Siria sono parti della Convenzione UNESCO 1954 e del suo I Protocollo, mentre non lo sono del II Protocollo. Inoltre, questi trattati presentano delle lacune. A tale proposito, a titolo d'esempio, è possibile ricordare che si è riscontrato che la Convenzione UNESCO 1970 non protegge in modo efficace i reperti archeologici derivanti da scavi clandestini. Un tentativo di colmare questa e altre lacune è stato fatto con l'adozione della Convenzione UNIDROIT 1995, ma purtroppo ancora pochi Stati (42) sono divenuti parti a questo strumento. Al fine di far fronte a tutti questi limiti e lacune, la Comunità internazionale è ricorsa anche a strumenti di *soft law*, quali le linee guida sopra citate, facendo leva sul fatto che esse in realtà testimonierebbero lo sviluppo progressivo del diritto internazionale nell'ambito che qui interessa. Tuttavia, anche questi mezzi hanno il grosso

¹⁶ Adottato a Ginevra l'8 giugno 1977 ed entrato in vigore il 17 agosto 1982, 1125 UNTS 4. Tale trattato ha attualmente 174 Stati parte.

¹⁷ Tale articolo prevede che: «Senza pregiudizio delle disposizioni della Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, e di altri strumenti internazionali applicabili, è vietato : a) compiere atti di ostilità diretti contro i monumenti storici, le opere d'arte o i luoghi di culto, che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli ; b) impiegare detti beni in appoggio allo sforzo militare ; c) fare di detti beni l'oggetto di rappresaglie ».

¹⁸ Adottato a Ginevra l'8 giugno 1977 ed entrato in vigore il 17 agosto 1982, 1125 UNTS 609. Tale trattato ha attualmente 168 Stati parte.

¹⁹ Tale articolo stabilisce che: «Senza pregiudizio della Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, è vietato compiere atti di ostilità diretti contro i monumenti storici, le opere d'arte o i luoghi di culto che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli, e di utilizzarli in appoggio allo sforzo militare».

²⁰ Cfr., in particolare, le disposizioni della Convenzione UNESCO 1954 e del suo II Protocollo.

limite di non essere vincolanti. Pertanto, una loro violazione non comporterebbe il sorgere della responsabilità internazionale per fatto illecito in capo allo Stato trasgressore.

2.2. Sino alla risoluzione 2347, il Consiglio di sicurezza si era occupato raramente della protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato e, comunque, solo come un aspetto di altre questioni più ampie. Questo è il caso delle risoluzioni 1483 (2003)²¹, 2199 (2015)²² e 2253 (2015)²³, rispettivamente dedicate, la prima, alla situazione tra Iraq e Kuwait e, le altre due, alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti da atti di terrorismo.

Nel paragrafo 7 della risoluzione 1483 (2003), il Consiglio chiedeva agli Stati membri di adottare le misure appropriate per facilitare la restituzione all'Iraq dei beni culturali e degli altri oggetti aventi valore archeologico, storico, culturale, scientifico e religioso rimossi illegalmente dal Museo Nazionale di Bagdad, dalla Biblioteca Nazionale e da altri siti iracheni a partire dal 6 agosto 1990 (data di adozione della risoluzione 661 (1990)). A tal fine il Consiglio chiedeva agli Stati membri di vietare il commercio o il trasferimento di tali oggetti e di tutti quelli per i quali vi fossero buone ragioni di ritenerli illegalmente sottratti²⁴.

Nei paragrafi da 15 a 17 della risoluzione 2199 (2015), il Consiglio di sicurezza, dopo aver condannato le distruzioni del patrimonio culturale perpetrate in particolare dall'IS e dal Fronte Al-Nosra, notava che questi due gruppi terroristici, così come le altre persone, i gruppi, le aziende e gli enti associati ad Al-Qaida ottenevano profitti da attività collegate, direttamente o indirettamente, agli scavi clandestini e al contrabbando di oggetti appartenenti al patrimonio culturale, dei siti archeologici, dei musei, delle biblioteche, degli archivi e degli altri siti di Siria e Iraq e che tali profitti venivano utilizzati dai suddetti soggetti per finanziare il reclutamento o per migliorare le loro capacità operative e realizzare attacchi terroristici. Pertanto, il Consiglio, riaffermando quanto deciso nella risoluzione 1483 (2003), chiedeva a tutti gli Stati membri di adottare le misure appropriate per

²¹ UN Doc. S/RES/183 (2003), 22 maggio 2003.

²² UN Doc. S/RES/2199 (2015), 12 febbraio 2015.

²³ UN Doc. S/RES/2253 (2015), 17 dicembre 2015.

²⁴ Cfr. « Decides that all Member States shall take appropriate steps to facilitate the safe return to Iraqi institutions of Iraqi cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library, and other locations in Iraq since the adoption of resolution 661 (1990) of 6 August 1990, including by establishing a prohibition on trade in or transfer of such items and items with respect to which reasonable suspicion exists that they have been illegally removed ».

impedire il commercio dei beni culturali iracheni e siriani e degli altri oggetti aventi valore archeologico, storico, culturale, scientifico o religioso, sottratti illegalmente dall'Iraq, a partire dal 6 agosto 1990, e dalla Siria, a partire dal 15 marzo 2011, vietandone il commercio transnazionale al fine di permettere la loro restituzione ai popoli iracheno e siriano²⁵.

Infine, in un paragrafo del preambolo della risoluzione 2253 (2015), il Consiglio di sicurezza condannava le distruzioni del patrimonio culturale iracheno e siriano, commesse in particolare da parte dell'IS e del Fronte Al-Nosra, e in special modo le distruzioni mirate dei siti e oggetti religiosi, ricordando a tutti gli Stati Membri di adottare le misure opportune per impedire il commercio dei beni culturali iracheni e siriani e degli oggetti aventi valore archeologico, storico, culturale, scientifico o religioso sottratti illegalmente dall'Iraq, a partire dal 6 agosto 1990, e dalla Siria, a partire dal 15 marzo 2011, vietandone il commercio transnazionale e permettendone così la restituzione ai popoli iracheno e siriano²⁶.

L'aspetto più rilevante di queste risoluzioni è che in esse il Consiglio di sicurezza ha adottato delle misure obbligatorie per gli Stati membri delle Nazioni Unite. Questo è stato possibile, in quanto, il Consiglio, avendo accertato la presenza di una minaccia o violazione della pace e della

²⁵ Cfr. « 15. Condemns the destruction of cultural heritage in Iraq and Syria particularly by ISIL and ANF, whether such destruction is incidental or deliberate, including targeted destruction of religious sites and objects; 16. Notes with concern that ISIL, ANF and other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, are generating income from engaging directly or indirectly in the looting and smuggling of cultural heritage items from archaeological sites, museums, libraries, archives, and other sites in Iraq and Syria, which is being used to support their recruitment efforts and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks; 17. Reaffirms its decision in paragraph 7 of resolution 1483 (2003) and decides that all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting cross-border trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people [...] ».

²⁶ Cfr. « Condemning the destruction of cultural heritage in Iraq and Syria particularly by ISIL and ANF, including targeted destruction of religious sites and objects; and recalling its decision that all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting cross-border trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people ».

sicurezza internazionali, operava nell'ambito del Capitolo VII della Carta delle Nazioni concernente le azioni relative alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione²⁷. L'obbligatorietà e la formulazione di tali misure permettevano di superare i limiti e colmare le lacune sopra evidenziate dei trattati esistenti. Tuttavia, tale aspetto positivo era limitato ai casi dei conflitti in Iraq e Siria, mentre l'esperienza generale evidenzia che le atrocità commesse nei confronti dei patrimoni culturali sono un fenomeno generalizzato in tutti i conflitti armati. Infatti, notizie di distruzioni, saccheggi e traffico illecito di beni culturali giungono anche da altri territori in guerra come ad esempio, oggi, lo Yemen e la Libia e, in passato, la ex Jugoslavia²⁸. Pertanto, la necessità che la risoluzione 2347 avrebbe dovuto soddisfare era quella di dotare la Comunità internazionale di strumenti adeguati e obbligatori per proteggere il patrimonio culturale di tutti quegli Stati in conflitto, al di là dei limiti e delle lacune del quadro giuridico esistente. Come anticipato nell'introduzione, l'ambizione del presente saggio è verificare se, dal punto di vista giuridico, la risoluzione 2347 è effettivamente all'altezza di tali aspettative. Al fine di raggiungere tale scopo, è ora necessario passare all'esame del testo della risoluzione in parola.

3. Al fine di valutare il testo della risoluzione in parola occorre esaminarne diversi aspetti. Prima di tutto, è necessario studiare i termini in cui la risoluzione 2347 qualifica di minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, la distruzione, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali. In secondo luogo, occorre studiare il campo di applicazione della risoluzione in parola, per terminare con l'esaminare le misure adottate e la loro natura.

3.1. Nella risoluzione 2347 il Consiglio di sicurezza condanna le distruzioni, il saccheggio, il traffico illecito di beni culturali e gli altri reati, a questi collegati, commessi durante un conflitto armato, in particolare se posti in essere da gruppi terroristici, quali l'IS e Al-Qaida, allo scopo di finanziare le proprie attività. Infatti, il Consiglio ritiene che le distruzioni, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali, insieme ai tentativi di negare le radici storiche e la diversità culturale, possono alimentare ed esacerbare i conflitti, nonché ostacolare la riconciliazione nazionale successiva all'evento bellico,

²⁷ Cfr., in particolare, l'articolo 39 «Il Consiglio di sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali».

²⁸ Cfr. ultimo paragrafo del presente saggio, in cui si richiama la giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

compromettendo così la sicurezza, la stabilità, la governabilità e lo sviluppo sociale, economico e culturale degli Stati interessati²⁹. Così facendo, il Consiglio di sicurezza riconosce che la distruzione e il traffico di beni culturali in caso di conflitto armato costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. Tale interpretazione è rafforzata dai riferimenti che il Consiglio di sicurezza fa al terrorismo e alla criminalità, che già da diverso tempo ha riconosciuto come minacce per la pace e la sicurezza internazionali.

Come illustrato nel paragrafo precedente, fino al 24 marzo 2017, il Consiglio di sicurezza si era occupato di distruzioni, saccheggio e traffico illecito di beni culturali in caso di conflitto armato, solo come un aspetto di diverse e più ampie minacce alla pace e alla sicurezza internazionali: la guerra in Iraq e il terrorismo nel conflitto in Siria. Pertanto, con la risoluzione 2347, il Consiglio riconosce per la prima volta³⁰ che le

²⁹ « Emphasizing that the unlawful destruction of cultural heritage, and the looting and smuggling of cultural property in the event of armed conflicts, notably by terrorist groups, and the attempt to deny historical roots and cultural diversity in this context can fuel and exacerbate conflict and hamper post-conflict national reconciliation, thereby undermining the security, stability, governance, social, economic and cultural development of affected States ».

³⁰ Non è, invece, la prima volta che il Consiglio riconosce la presenza di minacce per la pace e la sicurezza internazionali riguardo a fattispecie diverse dai conflitti armati. L'ultimo caso si è avuto con la risoluzione 2177 (2014), su "Pace e sicurezza in Africa", in cui per la prima volta l'epidemia di una malattia infettiva (l'Ebola) è stata riconosciuta quale minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. Per una ricostruzione delle qualificazioni di fattispecie, diverse dai conflitti armati, come minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, cfr. il recente contributo: URBINATI, *L'epidemia di Ebola in Africa occidentale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali: quale ruolo per il Consiglio di sicurezza?*, *Rivista di diritto internazionale*, XCIX-3, 2016, pp. 829-834. Sullo stesso argomento, cfr. ARCARI, *Gouvernance globale et sécurité collective. Quelques éléments de dissonance*, in *La gouvernance global face aux défis de la sécurité collective* (a cura di Arcari e Balmond), Napoli, 2012, pp. 23-47; ARCARI, *Qualche osservazione sulla prassi recente delle Nazioni Unite in tema di minacce « non tradizionali » alla pace*, in *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche* (a cura di Papanicolopulu), Milano, 2008, pp. 186-196; SHAFIR, *Legal and Institutional Responses to Contemporary Global Threats: An Introduction to the U.N. Secretary-General's High-Level Panel Report on Threats, Challenges and Change*, *California Western Int. Law Journal*, 2007, pp. 1-18; CONFORTI, *Il rapporto dell'«high-level» panel sul come rendere più efficace l'azione dell'ONU, ovvero la montagna ha partorito un topo!*, *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 149-151; BOISSON DE CHAZOURNES, *Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme de Nations Unies. Propos sur le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau*

distruzioni, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali in caso di conflitto armato costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali a sé stante, in quanto, come appena ricordato, insieme ai tentativi di negare le radici storiche e la diversità culturale, possono alimentare ed esacerbare i conflitti, nonché ostacolare la riconciliazione nazionale successiva all'evento bellico, compromettendo così la sicurezza, la stabilità, la governabilità e lo sviluppo sociale, economico e culturale degli Stati interessati.

La qualificazione in parola ha un risvolto molto importante. Infatti, con essa il Consiglio di sicurezza si è dato la possibilità di adottare delle misure vincolanti per gli Stati membri in base al Capitolo VII e, in particolare, dell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite³¹. L'adozione di tali misure avrebbe potuto permettere l'eliminazione dei limiti propri alla natura dei trattati e le lacune del quadro giuridico esistente. Tuttavia, prima di stabilire se le misure adottate dal Consiglio di sicurezza, con la risoluzione in parola, sono obbligatorie o meno, è necessario esaminarle, cosa che sarà fatta più oltre.

3.2. Il collegamento stabilito nella risoluzione 2347 tra, da una parte, la distruzione del patrimonio culturale, il saccheggio e il traffico illecito dei beni culturali, così come con i reati a questi collegati e, dall'altra, le attività dei gruppi terroristici, lascerebbe pensare, di primo acchito, che il Consiglio abbia voluto occuparsi della protezione del patrimonio culturale durante un conflitto armato, solo se, le suddette fattispecie sono realizzate da gruppi terroristici, quali l'IS, Al Qaida e le persone, i gruppi, le aziende e gli enti ad essi associati. Tuttavia, a ben guardare, il Consiglio fa tali collegamenti utilizzando l'espressione "in particolare/specialmente" (in inglese "notably" ed in francese "notamment"). Pertanto, l'interpretazione più corretta è che la risoluzione 2347 (2017) vieta la distruzione del patrimonio culturale, il traffico illecito di beni culturali e i reati a questi collegati, purché commessi in tempo di conflitto armato e indipendentemente dal coinvolgimento di gruppi terroristici. Una tale interpretazione è assolutamente da preferire, poiché permette una protezione più ampia e completa del patrimonio culturale in caso di conflitto; tanto più se si considera, come illustrato nell'introduzione al presente lavoro, che il patrimonio culturale è messo in pericolo non solo dai gruppi terroristici espressamente previsti dalla risoluzione, ma anche da altri soggetti (come ad esempio la criminalità organizzata) che approfittando del caos creato dalla guerra intensificano in

sur les menaces, les défis et le changement, Revue générale de droit int. public, 2005, pp. 147-161; WELLENS, *The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future, Journal of Conflict and Security Law*, 2003, pp. 15-70.

³¹ Cfr. cit. n. 27.

maniera esponenziale le loro attività fraudolente. Una conseguenza importante di tale interpretazione è che, in tal modo, non si aggrava l'onere della prova per chiunque chiederà la restituzione di beni illecitamente esportati dai territori in conflitto. Infatti, in base a tale interpretazione, qualora l'Iraq o la Siria richiedano la restituzione di un loro bene culturale, sottratto durante il conflitto in corso, sarà sufficiente che provino l'illiceità dell'esportazione, indipendentemente dall'esistenza di un collegamento con le attività di un gruppo terroristico.

Sempre nell'ambito dell'analisi del campo di applicazione della risoluzione in parola, occorre notare che essa ha come oggetto la protezione del patrimonio culturale tangibile e non di quello intangibile³². Quest'ultimo è descritto nell'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione UNESCO 2003:

« 1. The Intangible Cultural Heritage means the practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural diversity and human creativity. For the purposes of this Convention, consideration will be given solely to such intangible cultural

³² Per una bibliografia generale su questo tipo di patrimonio culturale si vedano, ad esempio, BLAKE, *Commentary on the UNESCO 2003 Convention on the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, London, 2006; BORTOLOTTI, *Il patrimonio immateriale secondo l'UNESCO: analisi e prospettive*, Roma, 2008; SMITH, AKAGAWA, *Intangible Heritage*, London, 2009; BORTOLOTTI (a cura di), *Le patrimoine culturel immatériel. Enjeux d'une nouvelle catégorie*, Parigi, 2011; BORELLI, LENZERINI (a cura di), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity. New Developments in International Law*, Leiden, 2012; URBINATI, *The Role for Communities, Groups and Individuals under the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity. New Developments in International Law* (a cura di Borelli, Lenzerini), Leiden, 2012, pp. 201-222; SCOVAZZI, UBERTAZZI, ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012; PICCHIO FORLATI (a cura di), *Il patrimonio culturale immateriale. Venezia e il Veneto come patrimonio europeo*, Venezia, 2014; SCOVAZZI, *Il patrimonio culturale intangibile e le Scuole Grandi veneziane*, in *Il patrimonio culturale immateriale. Venezia e il Veneto come patrimonio europeo* (a cura di Picchio Forlati), Venezia, 2014, pp. 131-142; SCOVAZZI, *Intangible Cultural Heritage as Defined in the 2003 UNESCO Convention*, in *Cultural Heritage and Value Creation – Towards New Pathways* (Golinell ed.), New York, 2014, pp. 105-126; ADELL, BENDIX, BORTOLOTTI, TAUSCHEK (ed.), *Between Imagined Communities and Communities of Practice*, Gottingen, , 2015.

heritage as is compatible with existing international human rights instruments, as well as with the requirements of mutual respect among communities, groups and individuals, and of sustainable development. »

Come si evince da questa descrizione, il patrimonio in parola è particolarmente vulnerabile in caso di conflitto armato, soprattutto data l'importanza della componente umana che lo caratterizza. In caso di guerra, tale componente è posta in pericolo, quanto meno, per il solo fatto che per sfuggire alle ostilità le popolazioni interessate sono spesso costrette a migrare, interrompendo la pratica del relativo elemento del patrimonio culturale e facendo venir meno il legame tra esso e il suo ambiente. La menzione³³ che la risoluzione in parola fa della Convenzione UNESCO 2003 è, infatti, insufficiente a determinarne l'applicabilità al patrimonio culturale intangibile.

Infine, occorre segnalare che, inopportuna, nella risoluzione in parola il Consiglio di sicurezza sembra essersi dimenticato dell'esistenza della Convenzione UNIDROIT 1995. Eppure, come ricordato brevemente nel secondo paragrafo del presente saggio, tale strumento è stato adottato per far fronte ad alcuni limiti della Convenzione UNESCO 1970. Tale assenza stupisce ancor di più se si considera che uno dei principali promotori della risoluzione 2347 (2017) è l'Italia: Stato depositario della convenzione in parola. Non sembra possibile ritenere che un rimedio a questa mancanza possa essere trovato nella formulazione del paragrafo 7 della parte dispositiva della risoluzione all'esame, quando il Consiglio incoraggia tutti gli Stati membri, che ancora non l'hanno fatto, a ratificare la Convenzione UNESCO 1954 e i suoi Protocolli, così come le altre convenzioni internazionali rilevanti³⁴. La suddetta interpretazione trova sostegno in

³³ La Convenzione UNESCO 2003 è menzionata nel preambolo della risoluzione 2347 insieme ad altri strumenti dell'UNESCO: « Recalling the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954 and its Protocols of 14 May 1954 and 26 March 1999, the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property of 14 November 1970, the Convention concerning the protection of the World Cultural and Natural Heritage of 16 November 1972, the 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage and the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Noting the ongoing efforts of the Council of Europe Committee on Offences relating to Cultural Property concerning a legal framework to address illicit trafficking in cultural property ».

³⁴ « Encourages all Member States that have not yet done so to consider ratifying the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event

un'altra constatazione: mentre diverse organizzazioni internazionali (come ad esempio l'UNESCO, l'UNODC³⁵ e il CoE³⁶), che sono impegnate nella protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto, sono menzionate a più riprese nel testo della risoluzione 2347, l'UNIDROIT non lo è mai.

L'interpretazione in parola trova ulteriore sostegno se si considera che l'altro principale promotore della risoluzione in esame è la Francia: Paese che non è parte alla Convenzione UNIDROIT. Inoltre, tra gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza ci sono gli Stati Uniti, che non solo non sono parti allo strumento in parola, ma lo osteggiano da sempre e la Cina, che benché sia divenuta parte di tale trattato sin dai suoi primi momenti di vita, ha in seguito adottato una politica d'ostruzionismo.

3.3. Nel dispositivo della risoluzione 2347, il Consiglio di sicurezza invita gli Stati membri ad adottare un'ampia serie di misure, tra le quali, a titolo d'esempio, meritano di essere ricordare l'elaborazione di legislazioni concernenti l'importazione di beni culturali e il divieto di commerciare tali beni qualora la loro origine non sia chiaramente identificata e certificata; l'inserimento di personale specializzato nei corpi di polizia e negli uffici delle dogane; il potenziamento della cooperazione giudiziaria e tra forze di polizia a livello internazionale; il coinvolgimento degli attori del mercato dell'arte nelle attività di prevenzione del traffico illecito³⁷. Il complesso delle

of Armed Conflict of 14 May 1954 and its Protocols, as well as other relevant international conventions».

³⁵ Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine.

³⁶ Consiglio d'Europa.

³⁷ « Calls upon Member States, in order to prevent and counter trafficking of cultural property illegally appropriated and exported in the context of armed conflicts, notably by terrorist groups, to consider adopting the following measures, in relation to such cultural property: (a) Introducing or improving cultural heritage's and properties' local and national inventory lists, including through digitalized information when possible, and making them easily accessible to relevant authorities and agencies, as appropriate; (b) Adopting adequate and effective regulations on export and import, including certification of provenance where appropriate, of cultural property, consistent with international standards; (c) Supporting and contributing to update the World Customs Organization (WCO) Harmonized System Nomenclature and Classification of Goods; (d) Establishing, where appropriate, in accordance with national legislation and procedures, specialized units in central and local administrations as well as appointing customs and law enforcement dedicated personnel, and providing them, as well as public prosecutors, with effective tools and adequate training; (e) Establishing procedures and where appropriate databases devoted to collect information on criminal activities related to cultural property and on illicitly excavated, exported, imported or traded, stolen, trafficked or missing cultural property; (f) Using and contributing to the INTERPOL Database of Stolen Works of Art, UNESCO Database of National Cultural Heritage Laws, and WCO

misure raccomandate dal Consiglio copre molti degli aspetti necessari per costituire una protezione completa del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. Nessuno degli strumenti convenzionali, sopra ricordati, fornisce un ventaglio di misure di protezione così completo e, forse, una tale completezza non la si raggiunge neppure se li si considera tutti insieme. Per non parlare poi dei limiti intrinseci alla natura di detti strumenti e delle loro lacune sopra evidenziate.

La completezza dell'insieme delle misure adottate dalla risoluzione 2347 trova, purtroppo, un limite nella loro natura. Infatti, benché il Consiglio di sicurezza abbia riconosciuto che la distruzione e il traffico di beni culturali, in caso di conflitto armato, costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, dandosi così la possibilità di adottare le misure obbligatorie previste dagli articoli 39 e 41 del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in realtà si è poi limitato a fare delle raccomandazioni. Tale conclusione si basa sull'analisi della terminologia utilizzata. Infatti, il Consiglio ha utilizzato solo termini come *encourages*, *deplores*, *condemns*, *stresses*, *invites*, *urges*, *calls upon*, *requests*, *recalls*, *affirms*, *takes note* che, come suggerito dalla lettura che è stata data della prassi dell'organo in parola³⁸, indicano la sua volontà di non adottare delle misure obbligatorie. Pertanto, sembra più plausibile interpretare la qualificazione, che il Consiglio fa della distruzione e del traffico di beni culturali, in caso di conflitto armato, come minaccia per la pace e la sicurezza internazionali,

ARCHEO Platform, and relevant current national databases, as well as providing relevant data and information, as appropriate, on investigations and prosecutions of relevant crimes and related outcome to UNODC portal SHERLOC and on seizures of cultural property to the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team; (g) Engaging museums, relevant business associations and antiquities market participants on standards of provenance documentation, differentiated due diligence and all measures to prevent the trade of stolen or illegally traded cultural property; (h) Providing, where available, to relevant industry stakeholders and associations operating within their jurisdiction lists of archaeological sites, museums and excavation storage houses that are located in territory under the control of ISIL or any other group listed by the 1267/1989/2253 ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee; (i) Creating educational programmes at all levels on the protection of cultural heritage as well as raising public awareness about illicit trafficking of cultural property and its prevention; (j) Taking appropriate steps to inventory cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific and religious importance which have been illegally removed, displaced or transferred from armed conflict areas, and coordinate with relevant UN entities and international actors, in order to ensure the safe return of all listed items ».

³⁸ KRISCH, *Chapter VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary*³ (a cura di Simma, Khan, Nolte e Paulus), vol. II, Oxford, 2012, p. 1265.

quale «semplice» titolo giustificativo del suo intervento e dell'utilizzo del Capitolo VII della Carta in un ambito in cui, sino al 24 marzo 2017, era intervenuto solo occasionalmente e di riflesso, con le risoluzioni ricordate nei paragrafi precedenti.

Tale scelta ha due conseguenze negative principali. La prima è che così facendo il Consiglio ha fatto un passo indietro rispetto alle risoluzioni 1483 e 2199, in quanto le misure ivi contenute erano vincolanti. La seconda conseguenza è che adottando delle raccomandazioni il Consiglio di sicurezza ha perso l'occasione di porre rimedio ai limiti e alle lacune del panorama giuridico esistente.

4. Altro aspetto della risoluzione 2347 degno di nota, è contenuto nel suo paragrafo 19, in cui il Consiglio di sicurezza afferma di voler affidare alle operazioni di mantenimento della pace compiti relativi alla protezione dei beni culturali e che tali operazioni saranno tenute ad agire con prudenza qualora svolgano attività nei pressi di siti culturali³⁹. Tale previsione conferma e generalizza quanto il Consiglio aveva stabilito nella risoluzione 2227, riguardante la situazione in Mali⁴⁰. Infatti, in tale risoluzione, il Consiglio ha ampliato il mandato della MINUSMA, attribuendogli compiti relativi alla protezione del patrimonio culturale maliano⁴¹.

In futuro, in tale ambito potrebbe sicuramente inserirsi l'attività della *Task Force Unite for Heritage* (giornalisticamente conosciuta come i Caschi blu della cultura), che l'Italia ha istituito in seguito alla conclusione di un'intesa con l'UNESCO nel 2016⁴². La *Task Force* sarà composta di

³⁹ « Affirms that the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, may encompass, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO, and that such operations should operate carefully when in the vicinity of cultural and historical sites ».

⁴⁰ UN Doc. S/RES/2227 (2015), 29 giugno 2015.

⁴¹ « Requests MINUSMA to consider the environmental impacts of its operations when fulfilling its mandated tasks and, in this context, to manage them as appropriate and in accordance with applicable and relevant General Assembly resolutions and United Nations rules and regulations, and to operate mindfully in the vicinity of cultural and historical sites ».

⁴² *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on the Italian National Task Force in the Framework of UNESCO's Global Coalition Unite4Heritage for Initiatives in Favour of Countries Facing Emergencies that May Affect the Protection and Safeguarding of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism*, Roma, 16 febbraio 2016. Tale intesa è disponibile sul sito internet:

personale specializzato del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, dai Carabinieri del Comando Tutela del Patrimonio Culturale e da esperti privati. Essa avrà diversi compiti, tra i quali è possibile ricordare, la valutazione dei rischi e la quantificazione dei danni subiti dal patrimonio culturale in caso di conflitto e di disastro ambientale, l'elaborazione di piani d'azione urgenti, l'assistenza durante il trasferimento di oggetti mobili in rifugi di sicurezza, il rafforzamento della lotta contro il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali, così come la formazione del personale delle istituzioni locali.

5. Nella risoluzione in parola il Consiglio di sicurezza ricorda che la giurisprudenza penale internazionale riconosce, in certe circostanze e in base al diritto internazionale, come crimine di guerra il dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici o umanitari o contro monumenti storici⁴³. Tale giurisprudenza, ormai corposa, è composta da diverse sentenze, o parti di esse, adottate da diverse giurisdizioni penali internazionali a partire dal Tribunale internazionale militare di Norimberga, passando per il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e sino ad arrivare alla Corte penale internazionale⁴⁴. Proprio quest'ultima con la sentenza Al Mahdi⁴⁵, ha il merito di aver deciso, il 27 settembre 2016, il primo caso interamente dedicato alla distruzione di beni

http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1455616287505_2._Memorandum_of_Understanding__11_II_2016_DRAFT_Finale_UNESCO_versione_Italia.pdf (visitato il 22 gennaio 2018).

⁴³ Cfr. par. 4 « Affirms that directing unlawful attacks against sites and buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, or historic monuments may constitute, under certain circumstances and pursuant to international law a war crime and that perpetrators of such attacks must be brought to justice ».

⁴⁴ Sulla giurisprudenza penale internazionale cfr., ad esempio, MAINETTI, *De Nuremberg à La Haye: l'émergence des crimes contre la culture et la pratique des tribunaux internationaux*, in *Le patrimoine culturel, cible des conflits armés. De la guerre civile espagnole aux guerres du 21ème Siècle* (a cura di Négri), Brussels, 2014, pp. 151-182; SCOVAZZI, *Recenti sentenze internazionali in tema di protezione dei beni culturali durante i conflitti armati*, in *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale* (a cura di Scovazzi Papanicopolulu), Milano, 2007, pp. 193-202.

⁴⁵ Cfr. Corte penale internazionale, *Procuratore c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, sentenza ICC-01/12-01/15, 27 settembre 2016 e, sempre nello stesso caso ma a posteriori rispetto alla risoluzione 2347, Corte penale internazionale, *Procuratore c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ordinanza ICC-01/12-01/15, 17 agosto 2017.

culturali durante un conflitto armato, sulla base dell'articolo 8, par. 2 (e), iv dello Statuto della Corte⁴⁶.

Che la distruzione e il danneggiamento del patrimonio culturale siano considerati esclusivamente come crimini di guerra e che quindi facciano sorgere la responsabilità penale internazionale in capo a chi li commette solo durante un conflitto, è stato una questione più volte discussa⁴⁷. Infatti, questi stessi comportamenti, compiuti in tempo di pace, benché non meno gravi, non farebbero sorgere alcuna responsabilità penale internazionale in capo al loro autore. Detto in altri termini: la distruzione di un monumento culturale è sempre riprovevole, sia che essa avvenga in caso di conflitto, sia che sia realizzata in tempo di pace. Tuttavia, allo stato attuale del diritto internazionale tale comportamento è perseguito penalmente solo se compiuto nel primo di tali casi. Pertanto, è opportuno chiedersi se il Consiglio di sicurezza non avrebbe dovuto cogliere l'opportunità, offerta dalla risoluzione 2347, per stabilire invece che la distruzione, il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali sono un crimine contro l'umanità: fattispecie criminosa che può essere compiuta anche in tempo di pace. Anche se di non facile realizzazione sotto diversi profili, una tale previsione avrebbe permesso una più ampia tutela del patrimonio culturale, poiché in più occasioni si è assistito a distruzioni di beni culturali anche in tempo di pace, come ad esempio nel famoso caso dei Buddha di Bamiyan.

⁴⁶ Cfr. art. 8, par. 2, (e), iv: « [...] Ai fini di questo Statuto, per “crimini di guerra” si intendono: [...] e) altre violazioni gravi del diritto e delle consuetudini applicabili nei conflitti armati di carattere non internazionale, nel quadro consolidato del diritto internazionale, vale a dire uno o più dei seguenti atti: [...] iv) dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici od umanitari, contro monumenti storici, ospedali e luoghi di accoglienza per malati e feriti, purché non siano utilizzati per fini militari ».

⁴⁷ Cfr. da ultimo, tra altre voci della dottrina, SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali, Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 83-86 e ROSSI, *The 'Al Mahdi' Trial Before the International Criminal Court: Attacks on Cultural Heritage between War Crimes and Crimes against Humanity*, cit., pp. 87-100. Anche durante il G7 della Cultura, svoltosi a Firenze nei giorni immediatamente successivi all'adozione della risoluzione 2347 (30 e 31 marzo 2017) si è discusso della possibilità e della opportunità di stabilire che la distruzione, il danneggiamento e il saccheggio di beni culturali possano costituire un crimine contro l'umanità (http://www.huffingtonpost.it/manlio-frigo-/il-duplici-messaggio-del-g7-cultura-di-firenze_a_22028234/, visitato il 28 gennaio 2017); MAINETTI, *La Cour pénale internationale face à la destruction du patrimoine culturel, Réflexions à propos de l'Affaire al-Mahdi*, *Ethnologies*, Vol. 39, 1, 2017, pp. 213-236.

6. Sulla base delle valutazioni svolte, non è possibile concludere che, dal punto di vista giuridico, la risoluzione 2347 possa definirsi storica. Pertanto, l'entusiasmo con cui tale risoluzione è stata accolta non può essere condiviso completamente. Infatti, essa non può essere considerata la panacea per tutte le difficoltà del quadro giuridico esistente e concernente la protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. Tuttavia, la risoluzione 2347 costituisce sicuramente un primo passo, sulla base del quale il Consiglio di sicurezza può continuare a lavorare. Infatti, non si devono dimenticare due aspetti positivi della risoluzione in parola e cioè che, da una parte, con essa il Consiglio di sicurezza ha qualificato la distruzione e il traffico di beni culturali in caso di conflitto armato come minaccia per la pace e la sicurezza internazionali; e, dall'altra, che tale risoluzione è applicabile a qualsiasi guerra senza che sia necessario il coinvolgimento di gruppi terroristici.

SEZIONE TERZA

IL PATRIMONIO MONDIALE DELL'UMANITÀ

LA CONVENZIONE UNESCO DEL 1972 SUL PATRIMONIO CULTURALE E NATURALE MONDIALE

FRANCESCO CUNSOLO

SOMMARIO: 1. Da Abu Simbel a Borobodur: la cultura come valore fondamentale per l'umanità - 2. La Convenzione UNESCO del 1972 e il suo campo di applicazione - 3. Gli obblighi degli Stati parte e le procedure di iscrizione - 4. L'impatto della Convenzione del 1972: alcune riflessioni conclusive

*Ho posto gli occhi sulle grandi mura
di Babilonia antica, su cui resta
una strada per carri, e sulla statua
di Zeus presso l'Alfeo, ed i giardini
pensili, ed il Colosso del dio Sole,
e il gran lavoro dell'alte piramidi
e di Mausolo la gran tomba; ma
quando io vidi la casa d'Artemide
che sormonta le nubi, persero tutte
codeste meraviglie il lor splendore
e allora dissi: "Invero, mai il Sole
vide una grandezza così ampia".*

(Antipatro di Sidone)¹

1. Fin dai tempi antichi la ricerca e la rappresentazione della bellezza è stata al centro degli ideali e delle aspirazioni dell'uomo. Tralasciando considerazioni superflue sulla natura relativa della bellezza e sul suo diverso significato in base alle epoche storiche e alle sensibilità culturali, gli studiosi, in particolare in Europa e in Medio Oriente, hanno sempre mostrato interesse a individuare e identificare quelle che venivano definite le "meraviglie del mondo", vale a dire le manifestazioni più splendide e assolute del genio creativo dell'uomo, capaci di suscitare emozioni di attonito stupore in virtù del loro impatto visivo. Benché l'individuazione delle meraviglie del mondo antico, indicate in una lista risalente al III secolo a.C. e comprendente

¹ Questo epigramma di Antipatro di Sidone, poeta e letterato greco vissuto tra il 170 e il 100 a.C., è il più antico testo conosciuto che nomina le sette meraviglie del mondo. Lo si trova in *Antologia Palatina*, Liber IX, 58. Alle sette meraviglie del mondo è dedicata l'opera *De septem orbis spectaculis*, attribuita (erroneamente) a Filone di Bisanzio, vissuto nel III secolo a.C., ma in realtà molto più tarda (V secolo d.C.).

opere come il Colosso di Rodi, la Piramide di Cheope a Giza e il Tempio di Artemide a Efeso², non avesse alcuna funzione pratica specifica se non quella di celebrare gli esempi più sublimi della perfezione classica (e non solo), tuttavia essa incarnava già un'idea che verrà ripresa secoli dopo, e che troverà espressione concreta nella Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale e naturale mondiale (conosciuta anche come *World Heritage Convention* - WHC), anche se partendo da esigenze e con sviluppi molto diversi: ossia che esiste una molteplicità di opere, geograficamente dislocate ed espressione di realtà culturali distinte, che però trovano un *trait d'union* nel fatto di essere testimonianza dell'ingegno e della volontà creatrice dell'uomo. In altre parole, è l'essere umano il minimo comun denominatore che unifica e riordina questa varietà meravigliosa di beni culturali, ciascuno espressione di una precisa identità culturale, in un patrimonio appartenente all'intera umanità.

Nonostante l'idea di creare uno strumento giuridico che identificasse gli esempi più significativi di patrimonio culturale fosse già avvertita prima della Seconda Guerra Mondiale all'interno della Società delle Nazioni, è solo con la nascita delle Nazioni Unite e l'istituzione dell'UNESCO³ che essa acquista la necessaria autorevolezza per essere realizzata. E questo perché la consapevolezza dell'esistenza di un patrimonio condiviso richiedeva la presenza di un ordine internazionale, rappresentato appunto dall'ONU e dalle sue agenzie, che fosse espressione di una nuova coscienza internazionale.

Nelle parole dello scienziato Ralph O. SLATYER «[...] the philosophy which stands behind the Convention is that there are some parts of the heritage which are of such outstanding value to the world as a whole that their protection, conservation, and transmission to future generations is a matter not just for any one nation but for the

² Anche il mondo moderno, alla stregua degli antichi, ha individuato le sue Sette Meraviglie: l'iniziativa è nata in occasione delle Olimpiadi di Sidney del 2000, attraverso un referendum indetto via internet dalla società svizzera New Open World Corporation, che ha premiato alcuni dei più importanti siti culturali del mondo, tra cui la Grande Muraglia Cinese, il Cristo Redentore a Rio De Janeiro e il Colosseo a Roma.

³ Sul ruolo essenziale dell'UNESCO come garante della protezione e della promozione della cultura per il mantenimento della pace e il rispetto dei diritti umani, cfr. CUNSOLO, *supra*, p. 3.

International community as a whole»⁴. Ciò significa che alla base della Convenzione Unesco per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale c'è una presa di coscienza da parte della comunità internazionale, ossia la necessità di proteggere e conservare certe rappresentazioni tangibili del retaggio culturale di un popolo o di una nazione, elevandole al rango di patrimonio comune dell'umanità. E questa consapevolezza si è affermata soprattutto grazie ad alcuni episodi significativi che vale la pena ricordare, poiché rappresentano le basi storiche della Convenzione. Questi avvenimenti non solo hanno risvegliato le coscienze degli Stati, mettendoli di fronte alle loro responsabilità rispetto alla salvaguardia del patrimonio culturale; ma sono stati uno straordinario banco di prova degli impegni assunti dall'UNESCO, confermando il suo ruolo eccezionale nel promuovere la cooperazione internazionale per la protezione dei beni culturali.

Il primo episodio ad aver suscitato una mobilitazione generale della comunità internazionale, e che viene tradizionalmente considerato il caso precursore della Convenzione del 1972, fu l'approvazione nel 1954 da parte del governo egiziano del piano per la costruzione della Grande Diga di Assuan. Si trattava di un grande progetto pubblico che avrebbe permesso di far fronte ai fabbisogni dell'industria e dell'agricoltura egiziane, al caro prezzo, tuttavia, di compromettere irrimediabilmente i monumenti e i siti archeologici presenti nelle zone interessate dai lavori⁵. Più precisamente, la realizzazione dell'opera avrebbe determinato un innalzamento del livello delle acque del Nilo (pari a sessantadue metri), provocando la formazione di un bacino artificiale in grado di sommergere la regione della Nubia, celebre per il suo straordinario patrimonio culturale⁶. In seguito ad un appello lanciato dai governi egiziano e sudanese, che

⁴ SLATYER, *The origin and development of the World Heritage Convention*, Monumentum, World Heritage Convention Issue, 3-16, 1984.

⁵ Il progetto, conosciuto come piano di *Saad El Aali*, prevedeva lo smantellamento di una vecchia diga del 1902, che sarebbe stata sostituita da un nuovo impianto di centottanta metri di altezza e con un'estensione di cinque chilometri. Sul punto cfr. CANINO, *Il ruolo svolto dall'UNESCO nella tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Napoli, 1997, p. 1 ss.

⁶ La regione si estende da Assuan fino alla Cataratta di Dal, in Sudan, e ospita alcuni tra i più preziosi tesori della civiltà egizia, come i templi di Ramses II ad Abu Simbel e il santuario di Iside a Philae.

inizialmente avevano sottovalutato la gravità delle conseguenze che il progetto avrebbe causato, nel 1959 l'UNESCO avviò una campagna per la salvaguardia dei beni culturali a rischio. L'entusiasmo e l'impegno con cui la comunità internazionale accolse l'appello dell'UNESCO permise di accelerare le operazioni di scavo e di ricerca archeologica nelle aree interessate, e di smantellare e trasferire in un luogo sicuro i monumenti presenti, tra cui i templi di Abu Simbel e di Philae⁷.

Al di là degli eccezionali risultati raggiunti, l'operazione fu un successo sotto diversi profili: da un lato mise in luce l'importanza e la forza inarrestabile della solidarietà internazionale, con l'assunzione da parte degli Stati di responsabilità condivise per la tutela di siti culturali di importanza vitale per l'umanità. Dall'altro segnò l'inizio di una lunga tradizione di campagne promosse negli anni successivi dall'UNESCO, destinate alla salvaguardia di siti e monumenti appartenenti al patrimonio mondiale. Tra queste è opportuno ricordare un episodio risalente al 1966, quando una tempesta di dimensioni eccezionali devastò il nord Italia causando l'inondazione di Venezia e Firenze, con gravi perdite umane e distruzioni materiali, tra cui il danneggiamento di numerosi beni culturali. Anche in questo caso, l'UNESCO lanciò un appello alla solidarietà internazionale che portò alla formazione di un movimento che ancora oggi esiste e che vigila sulla sopravvivenza di Venezia. Ed è interessante notare come, dall'esame dei documenti e delle comunicazioni che accompagnavano le campagne UNESCO, emergano già una retorica e un linguaggio che troveranno consacrazione nella Convenzione del 1972: si parla infatti di luoghi culturali definiti "tesori e ricchezze" di proprietà degli Stati che li ospitano, ma la cui protezione è una missione che coinvolge tutti i paesi del mondo⁸.

⁷ L'operazione di smantellamento e ricostruzione dei templi costò intorno ai 36 milioni di dollari. Il progetto fu approvato e supervisionato dall'*Executive Committee of the International Campaign to Save the Monuments of Nubia*, un organo istituito dall'UNESCO per vigilare sull'esecuzione dei diversi piani di intervento. I costi dell'operazione furono sostenuti sia dai governi egiziano e sudanese, sia dai contributi volontari offerti dagli Stati e dalle associazioni coinvolte.

⁸ A tal proposito si possono richiamare le parole con cui, nel 1966, l'allora Direttore Generale dell'UNESCO, René Maheu, lanciava un appello alla comunità internazionale per salvare Firenze e Venezia dall'alluvione: «Each one of us knows himself to be a member of the family of Man. How then could anyone of us remain indifferent to the fate of these most precious jewels of our common human

Anche la campagna per la salvaguardia del patrimonio culturale di Borobodur, in Indonesia, non ha fatto altro che confermare l'impegno e la coesione della comunità internazionale rispetto alla protezione dei beni culturali. Trattasi in questo caso di un complesso che sorge al centro dell'isola di Java, e che ospita uno dei più importanti monumenti buddhisti del mondo⁹. Nel 1972 l'UNESCO lanciò una campagna internazionale per la salvaguardia di Borobodur, con il supporto economico di diversi Stati tra cui il Giappone, la Repubblica Federale Tedesca, il Belgio e la Gran Bretagna. Grazie a questo progetto, costato 700 milioni di dollari e durato fino al 1985, le fondamenta del monumento, gravemente danneggiate dalle piogge tropicali, furono consolidate e i 1460 pannelli che ornavano il tempio ripuliti¹⁰.

Gli esempi richiamati, a cominciare dal progetto della Diga di Assuan del 1954 e la campagna che ne è seguita, spinsero l'UNESCO a consolidare l'attività normativa concernente la protezione e la conservazione dei beni culturali immobili, allo scopo di dare una forma maggiormente strutturata alle politiche di cura e valorizzazione degli stessi.

Un'ulteriore spinta nella direzione di uno strumento convenzionale destinato alla protezione del patrimonio culturale mondiale arrivò in occasione della Conferenza sulla Cooperazione Internazionale tenutasi alla Casa Bianca nel 1965, con la proposta da parte del Presidente del Consiglio sulla Qualità Ambientale, Russell E. TRAIN, di istituire un "World Heritage Trust", vale a dire un fondo finanziario «[...] that would be responsible to the world community for the stimulation of international cooperative efforts to identify, establish, develop, and manage the world's superb natural and scenic areas and historic sites for the present and future benefit of the entire

heritage?», in *Appeal of 2nd December 1966 by René Maheu, the Director-General of UNESCO, at the opening of the international campaign for Venice and Florence*.

⁹ Il sito, databile a partire dal IX secolo d. C., consiste in un tempio costituito da un'immensa piramide tronca, rivestita da blocchi di pietra interamente scolpiti che illustrano la vita di Buddha e i suoi insegnamenti.

¹⁰ Nel 1991 il sito di Borobodur fu iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale e nel 2003 fu oggetto di una seconda fase di restauri da parte dell'UNESCO, che indirizzò questa volta l'attenzione sulle comunità locali, favorendo imprese ed attività di profitto. Borobodur costituisce oggi il monumento più visitato dai turisti in Indonesia.

world citizenry»¹¹. La proposta di TRAIN era sensazionale perché poneva la protezione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale sullo stesso piano. Per questo motivo, l'idea di un "World Heritage Trust" venne accolta non solo dall'UNESCO, che si premurò di inserirla all'interno dei propri programmi, ma anche da un'altra organizzazione, l'*International Council for Conservation of Nature* (IUCN). Quest'ultima, nel 1966, si attivò energicamente promuovendo l'idea di creare una convenzione per la salvaguardia di diversi parchi naturali ritenuti fondamentali, in quanto habitat di alcune specie in via di estinzione, e che venivano percepiti come tesori e risorse meritevoli di tutela nell'interesse dell'umanità. Nello stesso periodo e con un percorso parallelo (ma disgiunto), in occasione della XIV sessione la Conferenza Generale dell'UNESCO incaricò il Direttore Generale di elaborare un progetto di convenzione riguardante la protezione internazionale dei monumenti e dei siti culturali¹².

E fu grazie alla convergenza di queste diverse forze che, in seno all'UNESCO, maturò l'idea di pervenire a un testo che combinasse la protezione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale.

2. L'incarico ricevuto dal Direttore Generale alla Conferenza del 1966 culminò in una bozza di accordo dal titolo *International Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value*, dunque una convenzione ancora limitata alla tutela di beni culturali provvisti di valore universale, che venne presentata durante la XVI sessione della Conferenza Generale del 1970. Contemporaneamente, gli sforzi e le ricerche dell'IUCN condussero ad una bozza di progetto intitolato *Convention for the Conservation of the World's Heritage*, dedicato alla protezione delle aree naturali. Il momento era assolutamente propizio per l'adozione di un testo che combinasse la protezione dei siti culturali e dei siti naturali, stante la crescente consapevolezza che si stava diffondendo all'interno della comunità internazionale sul legame inscindibile tra patrimonio

¹¹ *Remarks of the Honourable Russell. E. Train, World Heritage Convention 30th Anniversary, Venice, Italy, Saturday 16 November 2002.*

¹² Da segnalare il contributo decisivo fornito, nella preparazione della bozza, dall'organizzazione non governativa ICOMOS (International Council on Monuments and Sites), fondata nel 1965 e avente lo scopo di promuovere le teorie e le tecniche di conservazione dei monumenti e dei siti archeologici.

culturale e naturale¹³. La proposta di estendere il campo di applicazione della futura convenzione anche alla salvaguardia dei beni naturali arrivò nell'aprile del 1972, in occasione di uno *Special Meeting of Governmental Experts* convocato a Parigi; tale proposta, tuttavia, si scontrava con quanto stabilito dallo Statuto dell'UNESCO, che circoscrive le competenze dell'Organizzazione «[...] alla conservazione ed alla tutela del patrimonio universale rappresentato da libri, opere d'arte ed altri monumenti d'interesse storico o scientifico [...]»¹⁴. Nonostante l'ostacolo statutario, la spinta decisiva ad adottare uno strumento convenzionale unico arrivò pochi mesi dopo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano¹⁵: quest'ultima, espressione dell'appassionato impegno col quale la comunità internazionale, a cavallo tra gli anni '60 e '70, si era avvicinata ai grandi temi ambientali, portò all'adozione di tre documenti non vincolanti tra cui la Dichiarazione sull'Ambiente Umano¹⁶, nel cui Preambolo si afferma che: «Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and the enjoyment of basic human rights the right to life itself».

Fu così che, il 16 novembre 1972, in occasione della XVII sessione della Conferenza Generale UNESCO, venne adottato il testo della Convenzione per la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale¹⁷ (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), che ancora oggi costituisce l'unico accordo internazionale dedicato alla salvaguardia dei beni culturali che estende il proprio campo di applicazione al patrimonio naturale¹⁸.

¹³ SLATYER, *op. cit.*.

¹⁴ Art. 1 (2)(c) dello Statuto dell'UNESCO.

¹⁵ *United Nations Conference on the Human Environment* (Stoccolma, 5-15 giugno 1972), convocata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con ris. n. 2850 (XXVI) del 20 dicembre 1971.

¹⁶ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, 16 giugno 1972.

¹⁷ La Convenzione entrò in vigore tre anni dopo, il 17 dicembre 1975, al raggiungimento della ventesima ratifica, secondo quanto stabilito all'art. 33 della Convenzione stessa.

¹⁸ Al contrario, esistono numerosi strumenti normativi dedicati alla tutela dell'ambiente che non solo insistono sul *valore culturale* di certi aspetti della flora e della fauna (es. *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, Bonn 1979), ma che ribadiscono la necessità di proteggere l'ambiente umano in tutti i suoi elementi (es. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Espoo 1991). Sul punto cfr. VIGORITO, *Nuove*

Contestualmente l'UNESCO adottò anche la *Recommendation Concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage*, nella quale si indicavano le linee guida che tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla ratifica della Convenzione, erano invitati a seguire e inserire nei rispettivi ordinamenti per dare tutela adeguata al proprio patrimonio culturale e nazionale di eccezionale valore universale (*outstanding universal value*).

Lo straordinario valore giuridico e storico della Convenzione del 1972 trova espressione nel fatto che essa concepì, in maniera assolutamente innovativa, la protezione del patrimonio mondiale come l'equilibrio tra la conservazione di elementi naturali e culturali, individuando contemporaneamente precisi obblighi e responsabilità in capo agli Stati parte circa l'identificazione, la valorizzazione e l'effettiva tutela dei beni protetti dalla Convenzione. Questi trovano una precisa definizione agli artt. 1 e 2, che indicano sotto forma di elenco cosa costituisce patrimonio culturale (*cultural heritage*) e patrimonio naturale (*natural heritage*) ai fini della Convenzione. Ai sensi dell'art. 1, rientrano nella categoria di patrimonio culturale tre categorie di beni:

- i **monumenti** (*monuments*), ossia opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;
- gli **agglomerati** (*groups of buildings*), gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico;
- i **siti** (*sites*), opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico.

Per quanto riguarda invece il patrimonio naturale, l'art. 2 fa rientrare in questa definizione:

tendenze della tutela internazionale dei beni culturali, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 29-30.

- i **monumenti naturali** costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico;
- le **formazioni geologiche e fisiografiche** e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo;
- i **siti naturali** o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale.

Analizzando ciascuna di queste categorie, è evidente come la definizione di "monumenti" sia quella più ricca, grazie all'indicazione di numerose esemplificazioni (opere architettoniche, elementi di carattere archeologico, grotte, iscrizioni). La seconda categoria (gli agglomerati) è invece più ambigua, e ad essa si preferisce in genere il termine francese *ensembles*, ossia "gruppi di edifici", che ha permesso nel corso degli anni di introdurre, attraverso un'interpretazione estensiva, anche i centri urbani nel regime di tutela della Convenzione, dal momento che quest'ultima non contempla esplicitamente le città in nessuna delle categorie indicate. Particolarmente interessante è la definizione di "siti" fornita dall'art. 1, dove si parla di aree archeologiche, opere dell'uomo e opere frutto del lavoro combinato della natura e dell'uomo (*combined works of nature and of man*, nel testo originale). Quest'ultima espressione, che senza dubbio rappresenta uno dei fiori all'occhiello della Convenzione, trova una dettagliata interpretazione nelle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, che costituiscono l'insieme delle regole necessarie per dare concreta applicazione alla Convenzione, tra cui quelle relative alle modalità di iscrizione e gestione dei beni sottoposti al suo regime giuridico ¹⁹.

¹⁹ Le regole contenute nelle *Operational Guidelines* e nei documenti allegati (come le *Guidelines on the Inscription of Specific Types of Properties on the World Heritage List*) riguardano l'intera gestione e implementazione della Convenzione, dall'interpretazione delle definizioni dei beni contemplati nel testo convenzionale fino alle modalità di iscrizione degli stessi. In particolare esse contengono: i criteri per la selezione dei beni culturali e naturali che andranno iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale (*World Heritage List*); le modalità di presentazione delle candidature all'iscrizione nella Lista; le procedure che gli Stati devono seguire per le richieste di assistenza tecnica.

L'interpretazione fornita dalle Linee guida ha individuato una nuova categoria di beni da proteggere, i paesaggi culturali (*cultural landscapes*), che originariamente non erano previsti dalla Convenzione ma che sono stati introdotti in un secondo momento, all'inizio degli anni '90: trattasi di aree gestite e preservate dall'uomo attraverso l'utilizzo di tecniche volte a proteggere e rispettare le caratteristiche fisiche del sito, salvaguardando in questo modo il vincolo spirituale che lega l'uomo a quell'area²⁰. Ai sensi dell'art. 10 dell'Allegato 3 alle *Operational Guidelines*, i paesaggi culturali si dividono in tre categorie:

- i paesaggi progettati e creati intenzionalmente dall'uomo (*landscapes designed and created intentionally by man*), che comprendono parchi e giardini costruiti per motivi estetici, spesso adiacenti a edifici o complessi religiosi;
- i paesaggi organicamente evoluti (*organically developed landscapes*), nati per soddisfare esigenze sociali, economiche o religiose, ma che col tempo hanno acquisito nuove caratteristiche in associazione e in risposta all'ambiente naturale circostante. Questo gruppo comprende due sub-categorie: il paesaggio relitto (o fossile - *relict landscape*), le cui caratteristiche fondamentali sono materialmente visibili pur essendosi concluso il processo evolutivo. Il paesaggio vivente (*continuino landscape*), che mantiene un ruolo attivo nella

La prima versione delle *Operational Guidelines* è stata elaborata nel 1977, in occasione della prima riunione del Comitato del Patrimonio Mondiale (*World Heritage Committee*), e da allora vengono costantemente aggiornate. L'ultima versione è del 2017, disponibile all'indirizzo <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

²⁰ *Operational Guidelines*, par. 47: «Cultural landscapes are cultural properties and represent the "combined works of nature and of man" designated in Article 1 of the *Convention*. They are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal».

L'importanza della salvaguardia del legame spirituale con la natura è adeguatamente specificata all'art. 9 dell'Allegato 3 alle *Operational Guidelines* (le già citate *Guidelines on the Inscription of Specific Types of Properties on the World Heritage List*), dove si afferma che: «Cultural landscapes often reflect specific techniques of sustainable land-use, considering the characteristics and limits of the natural environment they are established in, and a *specific spiritual relation to nature*» (corsivo nostro).

società contemporanea in quanto espressione di uno stile di vita tradizionale, e caratterizzato da un processo evolutivo ancora in corso;

- i paesaggi culturali associativi (*associative cultural landscapes*), che sono centri di aggregazione dei fenomeni religiosi, artistici o culturali.

Alla luce delle complesse definizioni riportate, appare evidente come la nozione di patrimonio culturale presente nella Convenzione del 1972 e nei documenti ad essa allegati sia ricca di sfumature, e copra uno spettro decisamente ampio dei diversi e più profondi significati che può assumere l'espressione "bene culturale"; in particolare, per quanto riguarda i paesaggi culturali, vengono tenuti in considerazione non solo gli aspetti materiali ed estetici che li caratterizzano, ma anche i valori intangibili (spirituali, sociali) che essi rappresentano²¹, motivo per cui la protezione di un sito diventa un modo non solo per proteggere la sua dimensione materiale ed estetica, ma anche per salvaguardare e promuovere l'identità culturale che esso incarna. Ed è importante notare che sempre i paesaggi culturali, proprio perché «frutto del lavoro combinato della natura e dell'uomo», rappresentano la sintesi perfetta dell'ideologia che ha ispirato la Convenzione, e che vede nella cultura e nella natura due elementi inscindibili del patrimonio dell'umanità.

Fin dal Preambolo, la Convenzione circoscrive il proprio campo di applicazione ai beni culturali e naturali di eccezionale valore universale (*outstanding universal value*), che rappresenta dunque il requisito fondamentale perché un bene possa godere del regime di protezione previsto dalla Convenzione; ciò si traduce in un principio molto avanzato in base al quale l'importanza universale che caratterizza certi beni culturali li rende patrimonio comune dell'umanità. Quest'ultimo è un principio che, nel diritto internazionale moderno, è stato elaborato in rapporto allo stato delle risorse degli spazi comuni, come i fondi marini e la luna. Nel caso dei beni culturali gioca un ruolo molto diverso: non va a modificare lo status giuridico dei beni, che rimangono sottoposti alla sovranità dello Stato territoriale o alla proprietà di privati, ma indica che, accanto ai titoli nazionali, esiste un interesse generale della comunità internazionale

²¹ VIGORITO, *op. cit.*, p. 33.

affinché questi beni vengano conservati e protetti. In tal senso, come è stato rilevato in dottrina, il principio del patrimonio comune applicabile ai beni culturali si avvicina più al concetto di "*common concern of humankind*", concetto sviluppato con riferimento ai beni pubblici ambientali, piuttosto che al principio "*common heritage of humankind*", che invece riguarda le risorse degli spazi comuni²².

La Convenzione del 1972 utilizza il principio del patrimonio comune introducendo l'elemento dell'universalità, in base al quale esistono parti del patrimonio culturale e naturale che, in virtù delle loro straordinarie caratteristiche e del loro significato, hanno un'importanza tale da spingere la comunità internazionale nel suo insieme a cooperare per garantirne la conservazione, nell'interesse non solo dello Stato di appartenenza, dunque, ma dell'intera umanità. Secondo quanto stabilito dalla Convenzione, solo i beni di eccezionale valore universale possono essere iscritti nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List* - WHL) e nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger* - WHLD), potendo così beneficiare dei meccanismi di tutela previsti dall'accordo²³. L'espressione *outstanding universal value*, che è un tema centrale nell'ambito della Convenzione, trova un'ampia spiegazione all'interno delle *Operational Guidelines*²⁴; queste ultime indicano nel dettaglio i requisiti che un bene deve soddisfare per essere considerato di eccezionale valore universale:

- vanno rispettati i requisiti di *autenticità* e *integrità*²⁵, che ricevono un'approfondita spiegazione ai paragrafi 75-95 delle

²² FRANCIONI, *La protezione internazionale dei beni culturali: un diritto consuetudinario in formazione?*, in *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, a cura di BENVENUTI e SAPIENZA, Giuffrè, 2007, pp. 23-25.

²³ Artt. 11, parr. (2) e (4), e 20 della Convenzione.

²⁴ *Operational Guidelines*, par. 49: «Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significant which is so exceptional as to transcend National boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole [...]».

²⁵ I concetti di autenticità e integrità sono ampiamente definiti, rispettivamente, nel Documento sull'Autenticità in relazione alla Convenzione sul Patrimonio Mondiale (Nara, 1994), e nella Carta di Venezia per il restauro e la conservazione di monumenti e siti del 1964. Il Documento di Nara è stato adottato allo scopo di fissare a livello internazionale una serie di standard professionali e di linee guida

Operational Guidelines. Per quanto riguarda il giudizio sull'autenticità, questo prevede la valutazione dell'attendibilità di tutte le fonti di informazione che giustificano il riconoscimento dell'eccezionale valore universale del bene, tra cui: forma e design; materiale e sostanza; uso e funzione; tradizioni e tecniche²⁶.

L'integrità, invece, rappresenta la misura delle condizioni materiali e degli elementi che caratterizzano il bene nella sua interezza²⁷;

- su iniziativa dello Stato di appartenenza, il bene deve godere di un sistema di protezione e di gestione adatto ad assicurarne la salvaguardia;
- soddisfare almeno uno dei dieci criteri²⁸ per la valutazione dell'*outstanding universal value* elencati al par. 77 delle *Operational Guidelines*.

nella conduzione degli interventi di conservazione e restauro dei monumenti e dei siti storici e archeologici.

È consultabile all'indirizzo http://www.webalice.it/inforestauro/nara_1994.htm.

²⁶ Art. 13 Documento di Nara sull'Autenticità.

²⁷ *Operational Guidelines*, par. 88: «Integrity is a measure of the wholeness and intactness of the natural and/or cultural heritage and its attributes[...]».

²⁸ I criteri (sei riguardanti il patrimonio culturale, i rimanenti quattro il patrimonio naturale) sono elencati al par. 77 delle *Operational Guidelines*: «[...] Nominated properties shall therefore:

- (i) represent a masterpiece of human creative genius;
- (ii) exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design;
- (iii) bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared;
- (iv) be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape [...];
- (v) be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment [...];
- (vi) be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance [...];
- (vii) contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance;
- (viii) be outstanding examples representing major stages of earth's history [...];
- (ix) be outstanding examples representing significant on-going ecological and biological processes [...];

Questi ultimi sono elaborati dal Comitato del patrimonio mondiale (*World Heritage Committee* - WHC), un organo composto da ventuno membri eletti dagli Stati parte, che si riuniscono in Assemblea Generale durante le sessioni ordinarie della Conferenza Generale dell'UNESCO. Si tratta di un organo che dispone di un ampio ventaglio di funzioni nell'applicazione della Convenzione: tra i suoi compiti rientrano le decisioni riguardanti l'iscrizione nella Lista prevista dall'art. 11 dei beni di eccezionale valore universale proposti dagli Stati; può inoltre disporre la cancellazione dei beni dalla Lista, qualora vengano meno le condizioni che ne giustificano l'iscrizione; si pronuncia sulle richieste di assistenza internazionale da parte degli Stati nella gestione dei beni protetti, autorizzando le necessarie analisi e consultazioni prima di prendere una decisione; amministra il fondo del patrimonio mondiale, nel quale confluiscono sia i contributi ordinari degli Stati, sia i contributi straordinari al di fuori della Convenzione²⁹.

È significativo notare come alcuni dei criteri elencati nelle Linee guida per la valutazione dell'*outstanding universal value* facciano riferimento al significato intangibile di un bene, insistendo sul legame tra la tutela del patrimonio materiale e quella del patrimonio immateriale. Per la precisione, i criteri (iii) e (vi)³⁰ attribuiscono un eccezionale valore universale a tutti quei beni che rappresentano una testimonianza unica di una tradizione culturale, o di una civiltà presente o passata; o ancora, se sono materialmente associati a eventi, tradizioni, credenze, idee che abbiano un *eccezionale significato universale*. Si tratta di riferimenti importantissimi, che ci permettono di comprendere e apprezzare il tentativo di estendere il campo d'applicazione della Convenzione anche al patrimonio intangibile, nella misura in cui esso sia strettamente associato con il patrimonio materiale³¹. Questo approccio sembra ulteriormente confermare l'esistenza di una salda relazione tra la salvaguardia di tutte le

(x) contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity [...].

²⁹ Artt. 15-18 della Convenzione del 1972.

³⁰ Cfr. *infra*, nota 29.

³¹ Sul punto cfr. YUSUF, *Article 1 - Definition of Cultural Heritage*, in *The 1972 World Heritage Convention, A Commentary*, a cura di FRANCONI e LENZERINI, New York, 2008, p. 23 ss.

componenti del patrimonio culturale - tangibili e intangibili; da cui scaturisce l'esigenza di garantire una tutela del patrimonio che non sia settoriale, ma organica e unitaria.

In questo senso, la Convenzione del 1972 si pone come apripista per i successivi strumenti UNESCO votati alla protezione del patrimonio immateriale e alla promozione delle diversità culturali³².

3. Come accennato in precedenza³³, il riconoscimento di un bene come parte del patrimonio mondiale, in virtù del suo eccezionale valore universale, non pregiudica la titolarità dello Stato sul cui territorio quel bene è situato; ciò significa che è prima di tutto lo Stato ad avere la responsabilità, davanti alla comunità internazionale, di agire direttamente al massimo delle proprie risorse per tutelare, conservare e valorizzare il bene presente entro i suoi confini. Ai sensi della Convenzione, le azioni che gli Stati possono intraprendere per assicurare un'adeguata protezione al proprio patrimonio comprendono: l'adozione di una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva; l'istituzione sul territorio di servizi per la protezione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale e mezzi adeguati; lo sviluppo di studi e ricerche scientifiche che permettano di perfezionare le tecniche di intervento da parte dello Stato per far fronte ai pericoli che minacciano il patrimonio³⁴. L'intervento della comunità internazionale è, invece, complementare rispetto all'azione degli Stati: questi ultimi, infatti, potranno ricorrere ai meccanismi di assistenza e cooperazione internazionale solo "all'occorrenza" (*where appropriate*), ossia laddove non dispongano autonomamente dei mezzi necessari per garantire una tutela adeguata al proprio patrimonio³⁵.

Il sistema di assistenza internazionale, a norma dell'art. 13 della Convenzione, può essere attivato esclusivamente per quei beni rispetto ai quali lo Stato ha già ottenuto l'iscrizione nella Lista del patrimonio

³² Si pensi alla Dichiarazione universale sulla diversità culturale (2001), alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile (2003), e alla Convenzione per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005).

³³ Cfr. *ante* par. 2.

³⁴ Art. 5(a) (b) (c) della Convenzione del 1972.

³⁵ Art. 4 della Convenzione, e par. 233 delle *Operational Guidelines*.

mondiale, o per quelli che, a suo giudizio, soddisfano i requisiti necessari all'iscrizione.

Per l'iscrizione nella *World Heritage List*, gli Stati presentano una lista indicativa dei beni situati sul loro territorio, indicando tutti i riferimenti necessari per rilevare l'eccezionale valore universale del bene³⁶. All'esame delle liste preliminari, nel caso dei beni culturali, provvedono innanzitutto il Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti (ICOMOS), e in un secondo momento il Comitato del patrimonio mondiale, al quale spetta l'ultima parola sull'iscrizione. Una volta accolta la domanda di iscrizione, lo Stato al quale il bene appartiene ne diventa responsabile davanti alla comunità internazionale, e potrà beneficiare dell'assistenza internazionale per la salvaguardia di quel bene qualora lo ritenga necessario.

Se la presenza di un *outstanding universal value* è condizione indispensabile per l'iscrizione del bene nella Lista del patrimonio mondiale, il venir meno di quelle eccezionali caratteristiche (ad es. perché il bene è rimasto gravemente danneggiato) può comportare la rimozione del bene dalla Lista, su decisione del Comitato³⁷. Quest'ultimo, inoltre, ai sensi dell'art. 11 della Convenzione, può allestire, aggiornare e diffondere «[...] ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di "elenco del patrimonio mondiale in pericolo", un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza della presente Convenzione»³⁸. Si tratta della Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger*), nella quale un bene può essere inserito in presenza di tre condizioni:

- che siano necessari interventi di manutenzione straordinaria per garantirne la salvaguardia;
- che lo Stato abbia presentato una richiesta di assistenza ai sensi della Convenzione;
- che il bene sia minacciato da danni seri e precisi legati o ad attività umane (es. progetti di grandi lavori pubblici o privati,

³⁶ Cfr. ante note 28 e 29.

³⁷ Per la procedura da seguire per un'eventuale cancellazione di un bene dalla Lista, si rimanda ai parr. 192-198 delle *Operational Guidelines*.

³⁸ Art. 11 (4) della Convenzione.

rapido sviluppo urbano e turistico, abbandono del bene, conflitto armato) o a fenomeni e catastrofi naturali³⁹.

Vale la pena spendere due parole sull'eventuale necessità del consenso da parte dello Stato all'iscrizione del bene di sua appartenenza nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo, dal momento che il testo della Convenzione è poco chiaro in merito. Sul punto si è espressa la dottrina, sollevando alcune riflessioni interessanti sul senso stesso della Lista del patrimonio in pericolo⁴⁰ e il ruolo del Comitato come portavoce di una volontà collettiva internazionale. In primo luogo si è rilevato che la necessità del consenso, oltre a non esser espressamente prevista dall'accordo, non può essere soddisfatta quando i rischi ai quali il bene è esposto sono riconducibili proprio a una condotta irresponsabile dello Stato d'appartenenza; in questo caso l'iscrizione del bene nella Lista del patrimonio in pericolo assolve una funzione sanzionatoria, poiché rappresenta lo strumento a disposizione del Comitato per denunciare il comportamento negligente dello Stato davanti alla comunità internazionale, invitandolo in questo modo a correggere la propria condotta in conformità agli obblighi previsti dall'accordo.

La Convenzione, inoltre, afferma chiaramente che «in caso di urgenza, il Comitato può in qualsiasi momento procedere ad una nuova iscrizione nell'elenco del patrimonio mondiale in pericolo e darne diffusione immediata»⁴¹; in questo caso sono le condizioni di immediatezza alle quali fa riferimento l'accordo a escludere la necessità del consenso dello Stato, che rischierebbe di ritardare in maniera irreparabile l'intervento tempestivo del Comitato.

Un'ulteriore conferma del carattere facoltativo del consenso dello Stato viene dalla prassi più recente, in cui il Comitato ha iscritto beni nella Lista del patrimonio in pericolo in presenza del consenso da parte dello Stato d'appartenenza⁴², ma anche in assenza di un

³⁹ Art. 11 (4) della Convenzione e par. 177 delle *Operational Guidelines*.

⁴⁰ Cfr. BUZZINI e CONDORELLI, *Article 11- List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List*, in FRANCIONI e LENZERINI, *op. cit.*, p. 175 ss.; VIGORITO, *op. cit.*, pp. 41-43.

⁴¹ Art. 11 (4) della Convenzione.

⁴² Esempiare il caso dei Buddha di Bamiyan, distrutti dal regime talebano nel marzo 2001. Successivamente il *Transitional Islamic State of Afghanistan*, subentrato al regime fondamentalista, presentò una richiesta di iscrizione del bene nella *World*

preventivo consenso⁴³ e addirittura, in certi casi, con l'opposizione dello Stato⁴⁴. Tale prassi sta a dimostrare il carattere autonomo dell'iniziativa del Comitato rispetto all'iscrizione di un bene nella Lista del patrimonio in pericolo, indipendentemente dalla volontà dello Stato territoriale; e questa libertà di manovra del Comitato testimonia con forza l'esistenza di un interesse collettivo alla tutela dei beni di eccezionale valore universale, che sembra affermare la prevalenza dell'interesse internazionale alla salvaguardia del bene sull'interesse locale dello Stato, introducendo così un'importante eccezione al principio di sovranità; e a ulteriore conferma dell'esistenza di questo interesse collettivo intervengono le disposizioni dell'accordo, a cominciare dal preambolo, dove si afferma che la degradazione o la sparizione di un bene del patrimonio culturale e naturale è un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo⁴⁵.

Come già anticipato, ai sensi della Convenzione l'assistenza internazionale di cui gli Stati possono beneficiare nella gestione dei beni iscritti in una delle due Liste, e in generale dei beni in possesso delle caratteristiche necessarie all'iscrizione, ha natura complementare, in quanto è attivabile solo qualora lo Stato non sia in grado autonomamente di garantire una tutela adeguata. L'assistenza internazionale disciplinata dall'accordo del 1972 si articola in tre tipologie, a seconda della natura della richiesta presentata dallo Stato: assistenza d'urgenza, preparatoria, di conservazione e gestione⁴⁶.

L'assistenza d'urgenza (*emergency assistance*) riguarda tutte quelle ipotesi in cui i beni iscritti nelle due liste siano minacciati da pericoli gravi che ne hanno pregiudicato, o rischiano di pregiudicarne, l'integrità.

Heritage List in Danger e l'avvio di una campagna di assistenza internazionale per la ricostruzione del sito. Sul punto cfr. LANZONI, *supra*, p. 51.

⁴³ Si tratta delle situazioni di *urgent need*, in cui il Comitato, per ragioni di immediatezza, può agire nel silenzio dello Stato interessato. Si può richiamare a tal proposito il caso del nucleo urbano di Dubrovnik, distrutto da un bombardamento nel dicembre 1991 da parte della *Yugoslavian National Army*. All'epoca il sito era già iscritto nella Lista del patrimonio mondiale; il Comitato procedette all'iscrizione nella Lista del patrimonio in pericolo senza aver ottenuto il consenso dello Stato territoriale. Sul punto cfr. ROVERSI MONACO, *supra*, p. 27.

⁴⁴ È il caso della valle di Kathmandu, in Nepal.

⁴⁵ Cfr. VIGORITO, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁶ Art. 22 della Convenzione e par. 235 delle *Operational Guidelines*.

L'assistenza preparatoria (*preparatory assistance*), invece, consiste nella richiesta che gli Stati rivolgono all'UNESCO per ottenere aiuto e sostegno nella compilazione delle liste indicative, e in generale nello svolgimento delle procedure per la presentazione della domanda di iscrizione di un bene nella Lista del patrimonio mondiale.

Infine l'assistenza di conservazione e gestione (*conservation and management assistance*) può essere chiesta dagli Stati per far fronte a tutte le problematiche relative ad una corretta ed efficace gestione del bene protetto dalla Convenzione, come la necessità di aiuto nella formazione di personale specializzato nella salvaguardia dei beni culturali e naturali, fornitura di attrezzature, o sostegno per l'avvio di campagne di sensibilizzazione ed educazione dell'opinione pubblica alla protezione del patrimonio.

Ciascuna di queste forme di assistenza internazionale è finanziata dal Fondo del patrimonio mondiale (*World Heritage Fund*), creato in applicazione della Convenzione e costituito dai contributi - obbligatori e volontari - degli Stati parte. Oltre ai contributi degli Stati membri, le risorse del fondo possono attingere a versamenti, doni o legati da parte di altri Stati, dalla stessa UNESCO, da organismi pubblici o privati e da persone fisiche, nonché ad ogni altra forma di sostegno autorizzata dal regolamento elaborato dal Comitato del patrimonio mondiale⁴⁷. È opportuno aggiungere che, considerata la natura complementare dell'intervento della comunità internazionale a fronte della richiesta di assistenza di uno Stato, quest'ultimo, a meno che le sue finanze non glielo consentano, dovrà farsi carico di una parte dei costi delle operazioni di intervento e assistenza⁴⁸.

Grazie alla Convenzione del 1972, l'UNESCO ha fino ad oggi riconosciuto come patrimonio dell'umanità un totale di 1092 siti presenti in 167 Paesi del mondo. Attualmente l'Italia è la nazione che detiene il maggior numero di siti iscritti nella lista del patrimonio mondiale⁴⁹, oltre ad un elevato numero di proposte di iscrizione che

⁴⁷ Art. 15 della Convenzione e par. 227 delle *Operational Guidelines*.

⁴⁸ Art. 25 della Convenzione.

⁴⁹ L'Italia ha ratificato la Convenzione sul patrimonio culturale e naturale mondiale il 23 giugno 1978. I siti italiani iscritti nella Lista del patrimonio mondiale sono oggi 54, suddivisi in 49 siti culturali (comprendenti 7 paesaggi culturali) e 5 siti naturali. Recentissima (1 luglio 2018) è l'iscrizione della città di Ivrea, in Piemonte, come esempio di città industriale del XX secolo. Per un elenco e una descrizione completa dei siti iscritti si rinvia al link <http://www.unesco.it/it/ItaliaNellUnesco/Detail/188>.

attendono di essere approvate⁵⁰. L'Italia può inoltre vantare sul suo territorio l'unica sede UNESCO con mandato specifico per la regione europea, l'Ufficio Regionale per la Scienza e la Cultura in Europa (*UNESCO Regional Bureau for Science and Culture in Europe*), con sede a Venezia presso Palazzo Zorzi. L'Ufficio ha il compito di promuovere la cooperazione scientifica e culturale in Europa, con particolare attenzione all'Europa sud-orientale e al bacino del Mediterraneo, nell'ambito del programma complessivo dell'Agenzia, ed opera prevalentemente nel campo delle scienze ambientali, della cultura, dello sviluppo sostenibile e del dialogo interculturale; esso è inoltre particolarmente attivo nella tutela del patrimonio culturale materiale e immateriale, nella lotta al traffico illecito di beni culturali e nella promozione della diversità delle espressioni culturali. L'Ufficio non va confuso con la Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO, istituita nel 1950 e con sede a Roma a Palazzo Firenze, e avente lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO sul territorio italiano. L'importanza del ruolo che l'Italia gioca nella protezione internazionale della cultura trova conferma, oltre che nella rilevanza del suo patrimonio artistico e naturale, anche nel contributo annuale che lo Stato italiano versa all'UNESCO, calcolato intorno ai 12 milioni di dollari; questo rende l'Italia l'ottavo contributore ordinario ma il primo finanziatore per contributi extra bilancio, che si aggirano intorno ai 30 milioni di dollari all'anno, ponendola ai vertici dei contributori complessivi dell'UNESCO⁵¹.

4. Come già anticipato nel paragrafo precedente, la Convenzione del 1972 prevede che un bene culturale e naturale, già iscritto nella WHL, possa essere iscritto nella WHLD se minacciato da pericoli legati ad attività umane (come la realizzazione di progetti di lavori pubblici, le conseguenze del rapido sviluppo urbano, i conflitti armati,

⁵⁰ Secondo un aggiornamento dell'1 ottobre 2018, la Lista propositiva dell'Italia comprende 38 siti, tra cui il paesaggio culturale di Civita di Bagnoregio (2017), il ciclo di dipinti di Giotto presso la Cappella degli Scrovegni a Padova (2016), il Parco Nazionale della Sila (2012), il centro storico di Lucca (2006), la miniera di marmo di Carrara (2006), i portici di Bologna (2006), per citarne alcuni.

⁵¹ A seguito della sospensione del finanziamento ordinario da parte degli Stati Uniti, avvenuta nel novembre 2011, l'Italia è salita al secondo posto dei contributori dell'UNESCO, subito dopo il Giappone.

l'incuria del bene) o alle conseguenze riconducibili a catastrofi naturali, come terremoti ed inondazioni. Quando poi il bene è stato danneggiato al punto da aver perso le caratteristiche di *outstanding universal value* che ne avevano giustificato l'iscrizione, il Comitato del patrimonio mondiale ne può disporre la cancellazione dalla lista⁵². Nel caso di un bene culturale, tale eventualità si è verificata per la prima volta nel 2009, quando il Comitato ha disposto la rimozione dalla WHL della Valle dell'Elba a Dresda⁵³, a seguito della costruzione di un ponte stradale a quattro corsie (*Walsschloessenbruecke*) che avrebbe compromesso irrimediabilmente lo straordinario valore universale del sito. Inizialmente il Comitato tentò, in diverse occasioni, di convincere le autorità di Dresda a sospendere o modificare il progetto; a tal proposito decise di iscrivere il sito nella WHLD, allo scopo di denunciare il comportamento della Germania alla comunità internazionale, nella speranza che questo potesse bastare a dissuadere le autorità locali dalla realizzazione del piano urbanistico; venne inviata sul posto anche una delegazione formata da esperti UNESCO-ICOMOS, che invano propose ai responsabili del progetto di costruire un tunnel invece di un ponte. Tutte queste iniziative si rivelarono inutili, per cui l'UNESCO decise di cancellare il sito dalla Lista; una decisione che aveva l'evidente sapore di una sanzione nei confronti della Germania, che si era resa responsabile della violazione della Convenzione del 1972, e che in questo modo perdeva i privilegi di assistenza tecnica e finanziaria per la salvaguardia del sito rimosso, in quanto riservati ai soli beni iscritti nella Lista. Tuttavia, come è stato rilevato in dottrina⁵⁴, per quanto sia comprensibile la necessità di sanzionare lo Stato che abbia intenzionalmente violato gli obblighi previsti dalla Convenzione del 1972, tuttavia il valore sanzionatorio della cancellazione di un bene dalla lista va a ricadere, per forza di cose, sullo stesso bene, che viene così privato di un importante strumento di tutela proprio in un momento di grave emergenza, causata dalla realizzazione del progetto urbanistico e dall'impatto ambientale che ne deriverà.

⁵² La procedura da seguire per l'eventuale cancellazione di un bene dalla Lista è descritta ai parr. 192-198 delle *Operational Guidelines*.

⁵³ Il sito era stato iscritto nel 2004 come paesaggio culturale in forza dei criteri (ii), (iii), (iv) e (v) di cui al par. 77 delle *Operational Guidelines*.

⁵⁴ Cfr. VIGORITO, *op. cit.*, p. 80.

Dresda non è stato l'unico sito ad aver perduto lo status di "patrimonio dell'umanità": nel 2007, quindi già prima della cancellazione della Valle dell'Elba, il Comitato aveva deciso di rimuovere dall'elenco il Santuario dell'Orice d'Arabia in Oman (*Arabian Oryx Sanctuary*), un'oasi paesaggistica celebre per la sua rara e preziosa fauna⁵⁵, a seguito della iniqua decisione del governo di Mascate di ridurre l'area del parco del 90% e, di conseguenza, la popolazione degli orici. Nel corso degli anni non sono mancati altri episodi in cui l'UNESCO, ravvisando situazioni di pericolo o cattiva manutenzione dei beni iscritti, ha richiamato lo Stato interessato alle proprie responsabilità alla luce della Convenzione del 1972: nel 2004, ad esempio, il Comitato iscrisse nella WHLD la Cattedrale di Colonia, il cui eccezionale valore universale rischiava di essere pregiudicato dal progetto per la costruzione di nuovi e moderni edifici in prossimità del sito. Una situazione analoga si è verificata con riguardo al centro storico di Pietroburgo, minacciato dalla decisione delle autorità russe di costruire nell'area una torre di 400 metri, con effetti deleteri per l'*outstanding universal value* del sito; anche in questa occasione il Comitato per il patrimonio mondiale dichiarò che avrebbe rimosso il sito dall'elenco se le autorità non avessero modificato il progetto; evidentemente la minaccia fece effetto, a differenza di quanto accaduto a Dresda, e nel 2010 il piano di costruzione della torre venne rivisto, spingendo il Comitato a sospendere la procedura per la cancellazione.

Anche l'Italia si è dovuta confrontare con problemi legati alla cattiva manutenzione di un'area archeologica iscritta nella Lista del patrimonio mondiale, nello specifico il crollo della *Schola Armaturarum* e del muro perimetrale della Casa del moralista a Pompei. Per far fronte a questo problema, aggravato per giunta dalle insistenti piogge che nel 2010 si sono abbattute sulla Campania, il governo italiano e l'UNESCO hanno sottoscritto nel novembre 2011 un accordo di cooperazione per il recupero dei siti archeologici di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata, iscritti nella WHL dal 1997; tale documento prevedeva l'invio di un gruppo di esperti UNESCO in appoggio alle autorità italiane al fine di migliorare la conservazione

⁵⁵ Il sito ospita alcune specie animali rarissime, come l'ubara, lo stambecco della Nubia e l'orice.

delle aree archeologiche, adeguandola alle raccomandazioni periodiche del Comitato per il patrimonio mondiale.

Gli esempi richiamati testimoniano l'impatto che la Convenzione del 1972 ha avuto non tanto rispetto all'individuazione di beni meritevoli di tutela internazionale in virtù del loro straordinario valore culturale e naturale, quanto con riguardo al grado di partecipazione condivisa che si è instaurata tra l'UNESCO e gli Stati e avente un unico obiettivo: salvaguardare e valorizzare la cultura in tutte le sue forme. In questo senso non è azzardato affermare che, in termini di progressivo riconoscimento del valore universale della cultura e diffusione di una prassi internazionale adeguata a tale scopo, il contributo della Convenzione del 1972 è inestimabile, e costituisce il cuore pulsante di tutto il diritto internazionale dei beni culturali. Purtroppo le vicende degli ultimi anni, in particolare le tensioni che si sono create tra l'Organizzazione e gli Stati Uniti e Israele, culminate nell'ottobre 2017 con l'uscita dei due paesi dall'UNESCO⁵⁶, accusata di nutrire pregiudizi anti-israeliani, hanno rappresentato un duro colpo per la solidità e l'unitarietà dell'Organizzazione, soprattutto alla luce del ruolo di protagonisti che gli USA hanno avuto nella realizzazione del programma del patrimonio mondiale⁵⁷ e del contributo economico che essi rappresentavano, dal momento che erano responsabili del 22% dell'intero budget dell'Organizzazione. Tuttavia la decisione di abbandonare l'UNESCO non sembra avrà delle ripercussioni sui siti iscritti nella WHL ai sensi della Convenzione del 1972, di cui gli USA continueranno a far parte⁵⁸; secondo quanto dichiarato da George Papagiannis, capo dei servizi dei media presso il quartier generale dell'UNESCO a Parigi, l'unica conseguenza sarà che gli Stati Uniti non potranno più far parte del Comitato per il patrimonio mondiale, dal momento che quest'ultimo ha compiti di assistenza finanziaria e

⁵⁶ Il Dipartimento di Stato americano ha comunque dichiarato che gli Stati Uniti resteranno impegnati, mantenendo lo status di «non membri osservatori, allo scopo di fornire il contributo statunitense di visione, prospettiva ed esperienza». Cfr. il link https://www.repubblica.it/esteri/2017/10/12/news/usa_lasciano_unesco-178074118/.

⁵⁷ Gli USA sono stati tra i sostenitori e promotori più appassionati della Convenzione del 1972.

⁵⁸ Attualmente sono 23 i siti UNESCO presenti sul suolo statunitense, e comprendono il Parco Nazionale del Gran Canyon, Independence Hall a Philadelphia, il Parco Nazionale Yellowstone e la Statua della Libertà.

decide quali siti debbano essere inclusi, o eventualmente rimossi, dalla Lista del patrimonio mondiale⁵⁹.

Al di là dell'importanza che la Lista del patrimonio mondiale riveste a livello universale, essa non esaurisce il significato e la portata della Convenzione del 1972; quest'ultima, nel corso degli anni, si è evoluta e ha visto ampliare in maniera significativa il proprio campo d'applicazione, in modo da adattarsi alle nuove realtà: in particolare, come già affermato, l'introduzione della categoria dei paesaggi culturali e l'elaborazione dei criteri per l'identificazione dell'*outstanding universal value* sono stati decisivi per individuare quel filo sottile ma essenziale, in quanto spalanca i cancelli dell'identità culturale, che lega il patrimonio tangibile al patrimonio intangibile, dove il primo costituisce il veicolo per la trasmissione e la sopravvivenza della memoria di un popolo, delle sue tradizioni e del suo legame col territorio.

Quest'impostazione, il cui seme era già presente nel testo originario della Convenzione, si è sviluppata nel corso degli anni, non solo per allargare in concreto il campo di applicazione della Convenzione, ma anche e soprattutto per esprimere meglio, a livello internazionale, l'esigenza di tutelare il patrimonio culturale e naturale in tutte le sue forme; ciò allo scopo di proteggere non tanto la dimensione materiale della cultura, ma i significati più intimi e profondi che essa racchiude. Ed è questo il messaggio di cui la Convenzione è portatrice⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. l'articolo di Jessica Colley Clarke del 12 aprile 2018, pubblicato sul *New York Times*, "Will U.S. Withdrawal from Unesco Affect Heritage Sites?", consultabile al link <https://www.nytimes.com/2018/04/12/travel/withdrawal-unesco-heritage-sites.html>.

⁶⁰ Negli anni immediatamente successivi all'adozione dell'accordo, molti Stati si affollarono per iscrivere il maggior numero di beni nella Lista del patrimonio mondiale. Questa tendenza iniziale portò inizialmente ad una scarsa rappresentatività internazionale della Convenzione. Nel 1993, sulla base di uno studio del Comitato per il patrimonio mondiale, emersero diverse lacune e squilibri nell'applicazione dell'Accordo: l'Europa risultava il continente più rappresentato rispetto al resto del mondo (detenendo il 55% dei beni iscritti nella Lista), con prevalenza delle città e degli edifici religiosi tra le categorie di beni iscritti e la Cristianità in netto vantaggio, in termini di rappresentanza, sulle altre fedi religiose. Gli esperti constatarono il "malinteso": la Lista era stata compilata secondo una concezione quasi esclusivamente "monumentalista". Da qui la proposta di iniziare a scegliere i beni da iscrivere non solo sulla base delle loro caratteristiche estetiche, ma in virtù del loro significato storico, antropologico e spirituale; per permetterle,

L'impatto che la Convenzione del 1972 ha avuto sulle pratiche di tutela internazionale dei beni culturali, e sull'evoluzione della disciplina in materia, è stato fondamentale sotto diversi profili. Innanzitutto ha potenziato in maniera decisiva gli interventi e le campagne dell'UNESCO in tutto il mondo per la protezione dei siti culturali e naturali in pericolo, mettendo a disposizione dell'organizzazione una serie di strumenti per garantire un'adeguata salvaguardia dei beni: oltre ai già citati casi del centro storico di Dubrovnik e dei Buddha di Bamiyan⁶¹, nonché gli esempi visti in cui il bene era esposto ai pericoli derivanti dalla cattiva manutenzione o dalla realizzazione di un progetto urbanistico, l'UNESCO è intervenuta in diverse altre occasioni, avviando campagne per la messa in sicurezza di siti in pericolo. Nel 1993 l'Organizzazione avviò un programma per la salvaguardia di Angkor, in Cambogia, considerato uno dei più importanti siti archeologici dell'Asia Sud Orientale in quanto racchiude le vestigia delle capitali dell'Impero Khmer, tra cui il celebre complesso templare comprendente i templi di Angkor Wat e Bayon. Il lancio di una campagna per la tutela e la conservazione del sito, martoriato da anni di guerra civile, portò all'iscrizione del medesimo nella Lista del patrimonio mondiale, e fornì il contesto per la realizzazione di numerosi progetti finalizzati alla salvaguardia e al recupero del sito. Il successo di questa campagna culminò nella rimozione di Angkor dalla Lista del patrimonio mondiale in pericolo nel 2004; nonostante questo, ancora oggi l'UNESCO è coinvolta nella conservazione di Angkor, attraverso un piano di gestione del sito che tenga conto delle continue scoperte archeologiche e del paesaggio vivente che gli fa da cornice.

A causa dei gravissimi danni subiti, nel corso di anni di conflitti, dai cinque siti del patrimonio mondiale della Repubblica del Congo⁶², nel 2000 l'UNESCO istituì un progetto per la conservazione del patrimonio naturale in tempo di guerra, allo scopo di denunciare e contrastare i danni che i conflitti armati arrecano alla biodiversità e

dunque, di non essere un semplice elenco di "belle cose", ma un testamento completo delle più importanti manifestazioni della diversità culturale. Sul punto, cfr. VIGORITO, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁶¹ Cfr. *ante* note 43 e 44.

⁶² I cinque siti in questione sono il Parco Nazionale di Garamba, di Kahuzi-Biega, di Salonga, del Virunga e la Riserva naturale di Okapi, tutti inclusi nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo.

alle aree protette. Il progetto, entrato nella sua seconda fase nel 2004 e tuttora in corso, mira a consolidare i risultati ottenuti in termini di conservazione del patrimonio ecologico presente su questi siti, attraverso il coinvolgimento delle comunità locali. Anche questo intervento dell'UNESCO in Congo, al di là dei risultati registrati, ha rappresentato un altro importante laboratorio degli effetti benefici che la cooperazione internazionale, che è uno dei perni della Convenzione del 1972, produce nell'ambito della tutela del patrimonio culturale e naturale⁶³.

I casi citati rappresentano solo alcuni esempi delle numerose campagne che l'UNESCO, all'indomani dell'adozione della Convenzione del 1972, ha intrapreso; invero non costituiscono una grossa novità, dal momento che, come si è visto⁶⁴, la promozione internazionale per la protezione del patrimonio culturale e la sensibilizzazione in tal senso della comunità internazionale sono state le ragioni storiche che hanno portato alla nascita della Convenzione. Cionondimeno quest'ultima ha consolidato in tal senso la prassi dell'UNESCO, conferendo alla sua azione una struttura più definita e mettendole a disposizione un organo, quale il Comitato per il patrimonio mondiale, con funzioni e poteri decisionali specifici in materia di iscrizione dei beni nelle Liste e le misure da adottare per la loro gestione.

Un altro punto utile, per quanto scontato, a rammentarci l'importanza capitale della Convenzione del 1972 è il livello di partecipazione che essa ha generato: il fatto che oggi l'accordo conti 193 Stati parte è la dimostrazione più eloquente che le norme in esso contenute, e le responsabilità alle quali richiama la comunità internazionale in materia di protezione e conservazione dei beni culturali e naturali, hanno inequivocabilmente rango consuetudinario. Inoltre, le reazioni inorridite della comunità internazionale agli eventi che minacciano i beni culturali e naturali sono la riprova dell'esistenza di un sentire comune e universale rispetto alla tutela di questi beni; nonché un segnale forte che il patrimonio culturale rappresenta un

⁶³ Il progetto dell'UNESCO per la salvaguardia dei siti naturali di eccezionale valore universale in Congo ha beneficiato dell'assistenza di numerose agenzie (tra cui i Programmi delle Nazioni Unite per lo Sviluppo e l'Ambiente e la Missione ONU per la Repubblica Democratica del Congo - MONUC), oltre che del contributo di diversi Stati, tra cui l'Italia e il Belgio.

⁶⁴ Cfr. *ante* par. 1.

"valore fondamentale" che, ormai, trascende il concetto e i limiti stessi dell'eccezionale valore universale, e che merita protezione in quanto tassello unico e inimitabile del mosaico umano.

IL MANTENIMENTO DELL'*OUTSTANDING UNIVERSAL VALUE* DEI SITI UNESCO: ESEMPI SIGNIFICATIVI NELLA PRASSI DEGLI ORGANI DELLA CONVENZIONE DEL 1972 E DELLE AUTORITÀ NAZIONALI

ISOLA CLARA MACCHIA

SOMMARIO: 1. Il patrimonio culturale comune e la Convenzione del 1972: gli obblighi derivanti dall'iscrizione nella Lista UNESCO - 2. La cancellazione dalla WHL: i casi dell'Oman e di Dresda - 3. Casi virtuosi nella gestione dei siti patrimonio dell'umanità: le amministrazioni tedesca e italiana a confronto - 4. Problematiche nella gestione pubblica del patrimonio culturale in Italia: il caso del Colosseo - 5. Osservazioni conclusive.

1. Sin dai tempi antichi la vita della comunità si è sempre sviluppata anche grazie alla trasmissione e alla fruizione collettiva della cultura. Ne è brillante esempio soprattutto l'Antica Grecia e, in particolare, la *pòlis* di Atene ove la cultura fu intesa innanzitutto come strumento di coesione sociale e di progresso. Soprattutto sotto il governo di Pericle, la spesa di fondi pubblici per la tutela e il rinnovamento del patrimonio culturale furono visti come investimenti importanti, forse al pari delle spese militari. Basti pensare all'iniziativa di ricostruzione dell'Acropoli, distrutta dopo il conflitto con i Persiani, e la decisione di erigere il maestoso Partenone, il tempio dedicato alla dea Atena *Parthénos* protettrice della città. Dalla sua posizione sopraelevata, il complesso architettonico non aveva solo il fine di trasmettere un messaggio di potenza e prosperità, ma soprattutto voleva porsi come scintillante emblema della rinascita culturale e filosofica della comunità degli Ateniesi. L'importanza attribuita dai Greci alla cultura è ancora più evidente se si pensa al fenomeno del teatro greco e della tragedia. Questa non era solo un momento spettacolare, ma era soprattutto strumento educativo per tutti i cittadini, i quali potevano misurarsi con personaggi tragici immensi, portatori di ideali e di modelli universali che servivano a formare la popolazione¹. Attraverso il pagamento del *theorikòn*², i governanti

¹ GUIDORIZZI, *Letteratura Greca. L'età classica*, Milano, Mondadori Education S.p.A., 2010, p. 23. L'Autore definisce la tragedia come uno "psicodramma collettivo" in cui i cittadini si ritrovavano a doversi confrontare con veri e propri "eroi" superiori, i quali dovevano trasmettere un ideale di uomo a cui aspirare.

permettevano che quella fosse un'occasione per tutti, indifferentemente dalle possibilità economiche.

La civiltà classica rappresenta forse la nascita di quella cultura collettiva che caratterizzerà per i secoli a venire il continente europeo, e non solo. Tutti i movimenti artistici e culturali si ritrovano a dover fare i conti con i canoni greci, chi in aperta imitazione e chi invece in aperta rinuncia³. Uno dei primi momenti in cui la comunità internazionale si è resa conto della necessità di tutelare l'inestimabile insieme di conoscenze e bellezze artistiche, ai fini di tramandarlo alle future generazioni, è stato senza dubbio al termine della Seconda Guerra Mondiale. A distanza di quasi trent'anni, sarà la Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio culturale e naturale del 1972 a dare voce a questa volontà comune⁴. Alla base di questo strumento di diritto internazionale vi è proprio l'idea che determinati siti siano dotati di un *outstanding universal value* (OUV, eccezionale valore universale), il quale rende la loro salvaguardia un dovere non solo per lo Stato di appartenenza, ma per tutti gli esseri umani⁵. In breve, la Convenzione funziona attraverso un sistema di liste: nella Lista del patrimonio mondiale (*World Heritage List*, di qui in poi WHL) vengono iscritti i beni culturali o naturali aventi appunto determinate caratteristiche di universalità; invece, nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*World Heritage List in Danger*, WHLD) possono essere iscritti i siti della WHL che siano a rischio di perdere le caratteristiche di *outstanding universal value*.

Il sistema giuridico predisposto dalla Convenzione del 1972 si preoccupa di affrontare quei fenomeni che possono interessare i siti dopo il riconoscimento come patrimonio universale dell'umanità.

² Fondo pubblico statale che permetteva anche ai meno abbienti di partecipare alle rappresentazioni teatrali. Di questa pratica se ne ha conoscenza grazie a Plutarco e Platone.

³ Basti pensare a Pablo Picasso, uno dei maggiori esponenti del movimento Cubista nel XX Secolo, ma al tempo stesso finissimo conoscitore dell'arte cosiddetta "accademica", dei modelli classici e dei loro canoni.

⁴ Sulla genesi storica della Convenzione, sulla sua *ratio* e sui suoi contenuti, cfr. CUNSOLO, *supra*, p. 103.

⁵ "Central to the program is the protection and preservation of sites of *outstanding universal value* (OUV); namely, sites deemed so exceptional that they transcend regional and national boundaries of significance." Da ALMEIDA SANTOS, ZOBLER, *The bridge on the River Elbe: World Heritage in a modern city*, in *Annals of Tourism Research*, Vol. 39, N. 1, p. 484.

L'iscrizione nelle liste non porta solo fama e pubblicità, ma anche una serie di obblighi concreti ai quali gli Stati devono dare seguito. Infatti, è evidente come, oltre alla caratteristica dell'universalità, i siti UNESCO siano anche caratterizzati da una imprescindibile territorialità. Questo elemento deriva dal fatto che, per quanto possano essere dichiarati patrimonio dell'umanità intera, si tratta pur sempre di luoghi fisici situati sui territori di Stati sovrani e nella cui gestione si intersecano molteplici interessi locali e globali. Come afferma infatti la Convenzione all'art. 4:

“Ciascuno Stato partecipe della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli Articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico.”

Dal testo è dunque evidente come il riconoscimento dell'universalità del bene non sollevi lo Stato dai suoi doveri di tutela. Al contrario, semmai, l'iscrizione nella WHL va a rafforzare la responsabilità dello Stato territoriale di tutelare il patrimonio comune nei confronti di tutta la comunità internazionale⁶.

L'art. 5 si occupa di elencare, non comunque in maniera esaustiva, una serie di attività che le autorità statali sono chiamate a porre in essere “per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio”. Tra le misure elencate, vi è:

- l'adozione di una politica pubblica generale che abbia come obiettivo di attribuire al patrimonio culturale e naturale una funzione effettiva nella vita della comunità, integrandone la protezione all'interno dei piani di gestione;
- l'istituzione *in loco* di servizi per adempiere agli obblighi di protezione, con l'assunzione di personale competente;
- lo sviluppo di studi tecnici, scientifici di ricerca onde sviluppare metodologie operative che possano rendere lo Stato capace di affrontare i pericoli che minacciano il patrimonio;

⁶ In merito, cfr. CUNSOLO, *supra*, p. 103.

- l'adozione di appropriate misure legali, scientifiche, tecniche, amministrative e finanziarie;
- l'incoraggiamento allo sviluppo di centri per la protezione e la ricerca scientifica in ambito culturale e naturale.

È dunque evidente come la Convenzione ponga una serie di obblighi ben specifici sulle spalle delle autorità statali. Pur essendo vero che dall'iscrizione di un sito nella WHL derivano una serie di ricadute positive, tra le quali maggiore esposizione internazionale, maggiori flussi turistici e maggiori entrate economiche, è anche vero però che questi vantaggi vanno di pari passo con tutti gli obblighi citati. Come si è detto, dal momento del riconoscimento dell'*outstanding universal value*, è come se lo Stato ove si trova il sito diventasse portatore di interessi universali. Oltre all'art. 4, vi fa riferimento anche l'art. 6 al capo (1), che afferma:

“Nel pieno rispetto della sovranità degli Stati sul cui territorio è situato il patrimonio culturale e naturale [...] e impregiudicati i diritti reali previsti dalla legislazione nazionale su detto patrimonio, gli Stati partecipi della presente Convenzione riconoscono che esso costituisce un patrimonio universale alla cui protezione l'intera comunità internazionale ha il dovere di cooperare.”

Proprio questo sistema di cooperazione internazionale che si instaura fra UNESCO e Stati firmatari è la peculiarità della Convenzione⁷.

L'art. 6 prosegue e al capo (3) sottolinea:

“Ciascuno Stato partecipe alla presente Convenzione si impegna ad astenersi deliberatamente da ogni provvedimento atto a danneggiare direttamente o indirettamente il patrimonio culturale e naturale di cui agli Articoli 1 e 2 e situato sul territorio di altri Stati partecipi della presente Convenzione.”

Si può notare dunque come la Convenzione prenda in considerazione due tipologie di rischi che possono interessare i siti iscritti nella Lista. Da un lato, la mancata adozione di piani di gestione o la mancata predisposizione di infrastrutture per l'effettiva salvaguardia del sito – tutti obblighi previsti dall'art. 5 – potrebbero lasciare “scoperto” il patrimonio culturale, rendendolo vulnerabile a fenomeni climatici e fenomeni umani (ad esempio, vandalismo).

⁷ Art. 7 della Convenzione.

Dall'altro lato, l'art. 6 (3) prevede anche però un divieto esplicito di azioni deliberate, mediante politiche pubbliche, che possano arrecare danni.

Tutti questi eventi potrebbero esporre un sito UNESCO a un serio e specifico pericolo, il quale potrebbe portare a una diminuzione – potenziale o effettiva – dell'*outstanding universal value* che ne aveva giustificato l'iscrizione nella WHL. Pertanto, l'art. 11 (4) prescrive per il *World Heritage Committee*⁸ (WHC) il potere di iscrivere dei beni in pericolo nella Lista del patrimonio in pericolo. Le condizioni e le procedure per questa iscrizione sono poi specificate nelle *Operational Guidelines* di cui si è dotato il Comitato⁹. Come è stato affermato in dottrina, la WHLD assolve una funzione sanzionatoria nei confronti degli Stati e di comportamenti posti in essere che contrastino con gli obiettivi e i principi della Convenzione.

2. Dal momento dell'iscrizione nella Lista del patrimonio in pericolo, si può dire che abbia inizio la cooperazione internazionale di cui si faceva menzione *supra*. Questo sistema vede il WHC impegnato in un'opera di persuasione e di costante controllo della situazione, alla ricerca di un punto di contatto con le autorità statali al fine di proteggere il patrimonio culturale. Il paragrafo 190 delle *Operational Guidelines* prescrive che il Comitato revisioni annualmente i siti iscritti nella WHLD, anche attraverso l'invio di esperti *in loco* per misurare concretamente lo stato di conservazione. Successivamente, come previsto dal paragrafo 191, l'organo può decidere che tipo di misure adottare:

- adottare delle misure supplementari per assicurare un'effettiva salvaguardia del bene;
- ritirarlo dalla WHLD, qualora le condizioni che ne avevano giustificato l'iscrizione siano venute meno;
- cancellarlo definitivamente dalla WHLD e dalla WHL, qualora questo sia danneggiato a tal punto da aver perduto le

⁸ È l'organo che si occupa di garantire l'applicazione e l'implementazione della Convenzione del 1972.

⁹ Paragrafi 177-191 *Operational Guidelines*.

caratteristiche di *outstanding universal value* che ne avevano giustificato l'iscrizione¹⁰.

A seconda dei casi concreti, il Comitato prova a dissuadere le autorità statali dal protrarre attività che vadano a diminuire l'eccezionale valore universale del bene; altre volte, come nel caso di catastrofi naturali, il WHC incoraggia le autorità a prendere provvedimenti concreti a livello di politiche pubbliche, statali e regionali, per un più effettivo intervento in tema di patrimonio culturale. L'opzione di una cancellazione (*delisting*) dalla WHLD e, conseguentemente, anche dalla WHL, è sicuramente l'eventualità più dolorosa non solo per lo Stato, ma anche per lo stesso patrimonio mondiale. Sebbene infatti sia intesa come una sanzione che dovrebbe esporre le autorità alla gogna internazionale, la dottrina ha giustamente ritenuto che il *delisting* sia innanzitutto una perdita per la comune eredità culturale, che in parte viene a essere purtroppo privata di strumenti di protezione¹¹.

Fortunatamente, le cancellazioni verificatesi sono solo due, mentre sono invece molto più frequenti le situazioni in cui la cooperazione internazionale e la *moral suasion* del Comitato hanno avuto esito positivo. In ogni caso, i due precedenti offrono importanti spunti di riflessione. Infatti, l'articolazione del diritto UNESCO in merito ha permesso significativi sviluppi riguardo alla coesistenza di siti patrimonio dell'umanità e pianificazione urbanistica.

La procedura di cancellazione¹² viene prescritta dal paragrafo 192 delle *Operational Guidelines* qualora:

- a) where the property has deteriorated to the extent that it has lost those characteristics which determined its inclusion in the World Heritage List; and
- b) where the intrinsic qualities of a World Heritage site were already threatened at the time of its nomination by human action and where the necessary corrective measures as outlined by the State Party at the time, have not been taken within the time proposed¹³.

¹⁰ VIGORITO, *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 43.

¹¹ VIGORITO, *op. cit.*, p. 80 e cfr. CUNSOLO, p. 103.

¹² Paragrafi 192-198 *Operational Guidelines*.

¹³ Letteralmente: "a) quando la proprietà si è deteriorata a tal punto da perdere quelle caratteristiche che ne avevano determinato la sua inclusione nella WHL; b) quando

Ancora una volta, dunque, viene posto l'accento sull'importanza di un'azione concreta da parte dello Stato sul cui territorio si trova il sito in pericolo.

Per meglio comprendere come abbia luogo questa cooperazione e la relativa decisione, conviene analizzare i due precedenti in materia di *delisting*. Il primo caso riguarda il Santuario dell'Orice d'Arabia (*Arabian Oryx Sanctuary*), oasi paesaggistica fra il Deserto Centrale e le Colline Costiere dell'Oman. La sua iscrizione nella WHL venne proposta dallo Stato nel 1992 e nel 1994 il WHC riconobbe alla zona naturale le caratteristiche di *outstanding universal value* secondo il criterio (x)¹⁴ della Convenzione. La peculiarità di questo luogo era infatti la compresenza di nebbie e rugiade stagionali che andavano a creare un unico ecosistema desertico, rendendolo particolarmente adatto per la vita di diverse specie naturali e animali rare¹⁵. Il Comitato si premurò comunque di raccomandare alle autorità dell'Oman di continuare a rafforzare il piano di gestione del sito, il quale avrebbe dovuto definire chiaramente i valori e gli obiettivi del *World Heritage*, in accordo con le *Operational Guidelines*. In aggiunta, il piano di gestione avrebbe dovuto indicare in maniera precisa i confini dell'oasi paesaggistica, prevedendo anche una suddivisione dell'area in zone, onde evitare che venisse pregiudicata la conservazione del sito. Tutte queste raccomandazioni si collocano nel quadro della cooperazione sopramenzionata, nonché nell'ambito dei doveri previsti per lo Stato a garanzia della salvaguardia del sito.

le qualità intrinseche di un sito UNESCO erano già minacciate, al tempo della candidatura, da attività umane e quando le misure correttive necessarie, così come evidenziate dallo Stato parte, non sono state adottate nei tempi previsti.”

¹⁴ UNESCO, *Eighteenth session. Phuket, Thailand, 12-17 December 1994*, [online] WHC, <http://whc.unesco.org/archive/1994/whc-94-conf003-16e.pdf>; UNESCO, *The Criteria for Selection*, [online], WHC, <https://whc.unesco.org/en/criteria/>. Dai documenti ufficiali risulta che l'iscrizione sia stata fatta ex criterio naturale numero (iv). Fino al 2005, infatti, i criteri erano suddivisi da (i) a (vi) per i patrimoni culturali e da (i) a (iv) per quelli naturali. Successivamente a questi è stata data numerazione progressiva da (i) a (x), pertanto il criterio odierno corrispondente è, appunto, il decimo.

¹⁵ Era presente il primo branco in libertà di Orici d'Arabia dopo la sua estinzione nel 1972, essendo stata reintrodotta nel 1982. Oltre a questa specie, sono presenti l'ubara, lo stambecco della Nubia, lupi Arabi, il tasso del miele, il caracal (specie di felide) e la più grande popolazione in libertà di gazzelle Arabe. UNESCO, *Arabian Oryx Sanctuary*, [online], WHC, <http://whc.unesco.org/en/list/654>.

Durante il ventinovesimo incontro del Comitato a Durban, Sud Africa, nel 2005, gli esponenti di UNESCO e i comitati di esperti si sono ritrovati a doversi confrontare con dati sconcertanti relativamente allo stato di conservazione del Santuario. Dal 1996 al 2004 oltre duecento esemplari dei quattrocentocinquanta originali Orici erano state uccise da bracconieri per alimentare il commercio illegale e il collezionismo privato. Da parte dell'Oman non vi era stato un intervento sufficientemente consistente contro questa pratica illegale, in quanto l'identificazione delle jeep dei bracconieri era stata resa impossibile a causa della massiccia presenza di altri veicoli sul territorio, appartenenti agli impiegati nei giacimenti petroliferi. Secondo il Comitato, inizialmente l'Oman aveva dimostrato un impegno sulla carta a contrastare il fenomeno, ma alle parole non era stato dato seguito con i fatti. Il piano di gestione inoltrato per l'anno 2005 era infatti esattamente uguale a quello sviluppato alla fine degli anni '90 e approvato nel 2000¹⁶. Per tale ragione, il Comitato aveva concluso registrando i lenti progressi in materia, da non potersi addossare alla mancanza di fondi; aveva poi richiesto che lo Stato chiarisse di fronte al WHC i mancati sviluppi, i livelli di finanziamento proposti e le attività di bracconaggio, aspettandosi un report dettagliato entro il 1 Febbraio 2006, in modo tale da poterne discutere al successivo incontro annuale. Ancora una volta, in questa occasione, il WHC aveva dovuto però prendere atto del mancato aggiornamento nel piano di gestione, non essendo nemmeno arrivato l'Oman a ridefinire i confini del Santuario. Inoltre, il Comitato "regrets that the provisions of the current management plan conditionally permit mining activity (exploration and production of oil, gas and minerals) in all zones of the World Heritage property and urges the State Party to exclude provisions from the management plan"¹⁷.

¹⁶ UNESCO, *2005 State of conservation reports of properties inscribed on the World Heritage List*, [online], WHC, p. 19, <http://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-29com-07Breve.pdf>. Nel documento l'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura (IUCN) suggeriva di consolidare alcuni aspetti del piano, in particolare sottolineare il significato dell'iscrizione dell'oasi nella WHL.

¹⁷ Letteralmente: "si rammarica che le previsioni dell'attuale piano di gestione, a certe condizioni, permettano attività minerarie (esplorazione e produzione di petrolio, gas e minerali) in tutte le zone della proprietà UNESCO e sollecita lo Stato parte a escludere queste previsioni dal piano di gestione". Decisione 30 COM 7B.10.

In buona sostanza, questi report annuali hanno dimostrato l'interesse e la preoccupazione costante da parte della comunità internazionale per le sorti dell'oasi naturale e per il suo stato di conservazione. Nonostante gli sforzi dell'Oman fossero stati esigui, come dimostra la quasi totale inerzia nella gestione del sito, è comunque rilevabile lo scambio e l'interazione continua fra le autorità statali e quelle internazionali nel tentativo di ottenere la salvaguardia del patrimonio UNESCO. Nel caso dell'Oman è evidente come questo tentativo di reciproca collaborazione sia stato totalmente infruttuoso. L'analisi sullo stato di conservazione del 2007 aveva infatti registrato come l'Oman avesse adempiuto alle richieste di segnare i nuovi confini geografici dell'area, riducendola però di oltre il 90% rispetto alle dimensioni originarie¹⁸. Pertanto, il Comitato non aveva potuto fare altro, se non registrare ancora una volta il trend negativo nei numeri delle specie presenti nel parco naturale¹⁹.

Nonostante l'intenzione dichiarata di far cominciare immediatamente esplorazioni minerarie alla ricerca di petrolio e gas²⁰, il WHC decise di inviare una lettera formale alle autorità dell'Oman. Dall'evidente sapore di un ultimatum, la comunicazione avvertiva infatti che la prosecuzione di tali attività sarebbe stata considerata una piena violazione della Convenzione e delle *Operational Guidelines*, con il risultato di iscrivere il sito nella WHLD. Per tutta risposta, fu lo stesso Oman a invitare il Comitato a cancellare la proprietà dalla WHL, richiesta alla quale il WHC ha dato seguito in occasione dell'incontro annuale nel 2007²¹.

¹⁸ UNESCO, 2007 *State of conservation of the World Heritage properties inscribed on the World HeritageList*, [online], WHC, p. 35, <http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-7be.pdf>.

¹⁹ Cfr. nota 17. Al paragrafo b) si rileva come la diminuzione di animali sia dovuta a un insieme di fattori che si sono accumulati nel tempo. L'ecosistema che forniva cibo e sostentamento agli animali è stato compromesso da una cattiva e tarda gestione del sito: le risorse di cibo non riescono a rigenerarsi velocemente come in precedenza a causa del passaggio di molti autoveicoli; le attività di bracconaggio riducono costantemente il numero di animali. La popolazione delle Orici d'Arabia è di soli 65 esemplari nel 2007 contro i 450 del 1994, con soli 8 esemplari in età da riproduzione. Con questi numeri, il WHC rileva che le possibilità di estinzione della specie sono estremamente alte.

²⁰ Cfr. nota 17, p. 36. Le attività si sarebbero svolte al di fuori della nuova area identificata dall'Oman, 2,824 km², ma comunque dentro gli originari 27,500 km² dell'area nel 1994.

²¹ Decisione 31 COM 7B.11.

Al di là dell'esempio su come abbiano effettivamente avuto luogo le attività di cooperazione internazionale, il caso del Santuario dell'Orice Araba rimane atipico al punto che è lo stesso Omana a domandare la cancellazione dalla Lista. Nell'analisi costi-benefici di rimanere all'interno del sistema UNESCO, in questo caso sono prevalse decisioni di tipo gestionale per lo sfruttamento del territorio alla ricerca di petrolio e gas. Avere la comunità internazionale come interlocutore, con tutti gli obblighi e doveri che ne derivavano, ha avuto un effetto sfavorevole.

Il vero e proprio caso che ha fatto scuola è quello relativo alla cancellazione della Valle dell'Elba a Dresda nel 2009. Questo sito era stato iscritto in tempi relativamente recenti nel 2004, sotto la nozione di *cultural landscape*²² con un'estensione per 18 chilometri lungo il fiume con "low meadows [...] with its numerous monuments and parks from the 16th to the 20th centuries"²³. Ufficialmente la Valle dell'Elba era stata iscritta in virtù dei criteri (ii), (iii), (iv) e (v)²⁴ e le veniva riconosciuto: il ruolo di crocevia di cultura, scienza e tecnologia nel XVIII e XIX Secolo (ii); eccezionali bellezze architettoniche, esempio dello sviluppo urbano dell'Europa nel passaggio alla moderna epoca industriale (iii); un eccezionale paesaggio culturale, "an ensemble that integrates the celebrated baroque setting and suburban garden city into an artistic whole within the river valley"²⁵ (iv); infine era un eccezionale esempio di utilizzo del territorio, rappresentando lo sviluppo urbano di una delle maggiori città dell'Europa Centrale.

Per la città tedesca, situata a cavallo del fiume Elba, i ponti avevano sempre rappresentato una peculiarità dell'architettura urbana. Per tale motivo la progettazione del *Waldschloesschen-Bridge* non aveva destato grandi preoccupazioni già in epoca della sua prima

²² Sulla nozione di paesaggio culturale e sulle sue tipologie, cfr. CUNSOLO, p. 103.

²³ "Basse pianure [...] con i suoi numerosi monumenti e parchi dal XVI al XX Secolo". UNESCO, *Dresden Elbe Valley*, [online], WHC, <https://whc.unesco.org/en/list/1156/>.

²⁴ UNESCO, "Dresden Elbe Valley" *cultural site, Nomination for inclusion on the World Heritage List*, [online], WHC, <https://whc.unesco.org/uploads/nominations/1156.pdf>.

²⁵ "Un insieme che integra la celebre ambientazione barocca e la città-giardino suburbana in un insieme artistico all'interno della valle del fiume".

progettazione nel 2000²⁶. L'intenzione di costruire il ponte era poi tornata alla ribalta nel 2005 a causa dell'impatto urbano avuto dall'iscrizione di Dresda nella WHL. Come in tanti altri casi di riconoscimento di siti UNESCO, la città aveva guadagnato un rapido prestigio internazionale con conseguente incremento dei flussi turistici²⁷. Proprio il congestionamento del traffico urbano aveva cominciato da subito a impattare lo sviluppo della città tedesca, portando il Consiglio Comunale a ritornare a prendere in considerazione la costruzione del ponte. Il progetto era stato sottoposto anche ad approvazione mediante consultazione referendaria, in occasione della quale circa il 67,9% dei votanti si era espresso a favore²⁸. La popolazione dunque aveva dimostrato disinteresse nei confronti delle sorti del sito UNESCO, preferendo la realizzazione di una struttura che avrebbe agevolato la circolazione e la vita urbana.

A fronte del progetto e delle lamentele di alcune organizzazioni non governative, l'UNESCO aveva manifestato la propria preoccupazione e si era espresso a sfavore del progetto. Il ponte avrebbe attraversato la Valle per due chilometri, impattando in maniera considerevole il *cultural landscape* dichiarato patrimonio mondiale. Soprattutto, l'organizzazione lamentava di non aver mai avuto conoscenza del progetto al tempo dell'iscrizione del sito nella WHL. La città di Dresda attribuiva invece questo errore a uno degli esperti dell'ICOMOS²⁹ (*International Council on Monuments and Sites*), il quale avrebbe descritto nel 2004 il *Waldschloesschen* "as being 5 kilometres downstream from the city centre rather than 3

²⁶ Progettazione e realizzazione della struttura avevano subito una serie di rallentamenti a causa di problematiche relative all'approvazione del relativo bilancio. Cfr. SCHOCH, *Whose World Heritage? Dresden's Waldschloesschen Bridge and UNESCO's Delisting of the Dresden Elbe Valley*, in *International Journal of Cultural Property*, Vol. 21, 2014, p. 203.

²⁷ ALMEIDA SANTOS, ZOBLER, *op. cit.*, p. 485.

²⁸ SCHOCH, *op. cit.*, p. 204.

²⁹ L'ICOMOS è un'organizzazione internazionale non governativa formata da professionalità tecniche. Fornisce principalmente consulenze scientifiche all'UNESCO in materia di monumenti e siti culturali. L'UNESCO si avvale di queste competenze per valutare l'iscrizione dei siti nella WHL, il loro mantenimento e lo stato di conservazione.

kilometres upstream, as it actually is”³⁰. Indipendentemente da questo errore, la questione non riguardava tanto la direzione del ponte, quanto piuttosto la sua stessa esistenza, che era giunta a sorpresa per i membri UNESCO³¹. In occasione della riunione annuale nel 2006, il WHC aveva dunque espresso grande preoccupazione anche in virtù dei risultati dello studio sull’impatto visivo commissionato dalle autorità cittadine. Uno stesso report dell’ICOMOS del 2006 aveva rivelato come la struttura non fosse semplicemente un “ponte urbano”, bensì una vera e propria autostrada che avrebbe disturbato l’unicità del sito. Questi risultati dimostravano una innegabile modifica del panorama culturale, la quale poneva seriamente a rischio l’*outstanding universal value* del sito. Per il WHC si sarebbe trattato di un danno irreversibile alla proprietà, in chiara e piena violazione del paragrafo 179 (b) delle *Operational Guidelines*.

Pertanto, al termine della riunione del 2006 il WHC aveva richiesto che le autorità interrompessero quanto prima la realizzazione del progetto, intraprendendo una serie di consultazioni con tutti i soggetti coinvolti (*stakeholders*)³². A fronte comunque del serio e comprovato rischio al quale era esposto il sito, il Comitato optava per l’iscrizione della Valle dell’Elba nella Lista del patrimonio in pericolo³³. Per poter prendere una decisione sulle sorti della Valle dell’Elba, il Comitato aveva altresì commissionato alla città e allo Stato tedesco un aggiornamento sullo studio dell’impatto visivo, in modo tale da ottenere maggiori informazioni prima di procedere al *delisting*³⁴.

L’attività di cooperazione internazionale e i tentativi di conciliazione al fine di evitare l’irreversibile perdita di patrimonio culturale erano dunque proseguiti anche in occasione della sessione del 2007 e nei successivi incontri fra le rispettive delegazioni. L’iscrizione del sito nella WHLD aveva avuto il risultato di indurre le autorità di Dresda a fermare il progetto, con l’impegno nella ricerca di

³⁰ Il ponte inizialmente era stato descritto come lungo 5 chilometri verso valle. Al contrario, la struttura si estendeva per 3 chilometri verso monte.

³¹ SCHOCH, *op. cit.*, p. 204.

³² Decisione 30 COM 7B.77.

³³ Decisione 30 COM 8C.1, la quale iscriveva anche il sito dei Monumenti Medievali in Kosovo. Cfr. SCHOCH, *op. cit.*, p. 205.

³⁴ Esplicitamente, al capo 8 della decisione, il WHC afferma che in occasione della sessione del 2007 si prenderà in considerazione l’eventualità di cancellare dalle Liste UNESCO il sito di Dresda. Cfr. Decisione 30 COM 7B.77.

nuove soluzioni per salvaguardare l'integrità del patrimonio UNESCO. Pur accogliendo positivamente l'apparente inversione di rotta, il Comitato aveva dato alle autorità tempo fino a Ottobre 2007 per sostituire i progetti del ponte con una soluzione che avrebbe "respect the outstanding universal value of the cultural landscape"³⁵. Qualora questo risultato non fosse arrivato, il Comitato avrebbe cancellato il sito in occasione della successiva riunione³⁶.

Immediatamente dopo l'incontro del 2007, le attività di costruzione del ponte erano ricominciate, pur con la speranza di mantenere l'iscrizione nella WHL grazie a un nuovo *design* del ponte. Nel Febbraio 2008 UNESCO e ICOMOS avevano dunque inviato una squadra di esperti due giorni a Dresda, onde valutare l'impatto finale del progetto sul paesaggio culturale³⁷. Dopo la visita, i tecnici avevano raccomandato la costruzione di un tunnel al posto del ponte, anche qualora questo fosse stato dotato di una figura meno pesante per il paesaggio. Ecco dunque che, ancora una volta, in occasione della riunione del 2008, il Comitato aveva concesso un nuovo ultimatum a Dresda: costruire il tunnel, pena la cancellazione definitiva³⁸.

In occasione della riunione annuale del 2009, tenutosi a Siviglia, il Comitato ha definitivamente cancellato la Valle dell'Elba a Dresda dalla Lista del patrimonio in pericolo e dalla Lista del patrimonio culturale e naturale. Le richieste e i tentativi di recupero da parte della comunità internazionale erano caduti definitivamente nel vuoto.

Analogamente al caso del Santuario in Oman, la linea tenuta dal Comitato dimostra da un lato di voler riavvicinare le posizioni di tutte le parti coinvolte, mettendo anche a disposizione professionalità tecniche con proposte alternative. Dall'altro lato, tuttavia, non si rinuncia al lancio di severi ultimatum, che sarebbero dovuti servire a scoraggiare l'adozione di decisioni di tipo amministrativo e urbanistico che avrebbero diminuito l'eccezionale valore universale, comportandone la cancellazione. Si può dire dunque che per l'UNESCO l'eventualità di un *delisting* sia l'ultima strada percorribile, quando tutti gli altri meccanismi di conciliazione hanno fallito. Nel 2007 e nel 2008 il Comitato aveva deciso di attivare anche

³⁵ SCHOCH, *op. cit.*, p. 207.

³⁶ Decisione 31 COM 7A.27.

³⁷ SCHOCH, *op. cit.*, p. 209.

³⁸ Cfr. SCHOCH, *op. cit.*, p. 209-211, per un *excursus* più dettagliato sul meeting del 2008 e il progetto del tunnel.

il cosiddetto *Reinforced Monitoring Mechanism*, cioè un sistema di monitoraggio continuato di un sito iscritto nella WHLD che obbliga lo Stato in questione a fornire aggiornamenti tecnici progressivi sulla “salute” del patrimonio culturale in pericolo. La decisione del 2008 era, in sostanza, l’ultima concessione da parte dell’UNESCO nei confronti delle autorità tedesche, alle quali era stata data l’ultima possibilità di invertire radicalmente la direzione presa.

A prescindere dai tentativi di conciliazione e mediazione, i casi di Dresda e dell’Oman rappresentano uno scontro fra istanze che apparentemente si collocano agli antipodi: la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale, prodotto dei secoli passati, e la necessità per progresso e sviluppo di avere luogo. In Oman le autorità hanno dato la precedenza alle esplorazioni minerarie, nell’incessante ricerca di risorse; a Dresda non solo le autorità, ma anche gli stessi cittadini, hanno preferito perdere il riconoscimento di patrimonio mondiale in favore di una struttura che agevolasse la vita di tutti i giorni³⁹. Il messaggio e l’insegnamento che si ricava dai due casi in questione è quello dell’incompatibilità fra le due istanze, il progresso e il mantenimento dell’antica eredità, dovendosi necessariamente scegliere fra l’uno o l’altro.

3. Fortunatamente, i casi di *delisting* sono solo due, mentre invece sono molto più numerosi i casi di collaborazione virtuosa fra la comunità internazionale e Stati firmatari della Convenzione. Rimanendo sempre in Germania, anche la città di Colonia ha sperimentato la mobilitazione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio mondiale, in particolare per la sua Cattedrale. La struttura è una massiccia basilica gotica a cinque navate situata nel centro della città tedesca, un nucleo urbano in rapida evoluzione⁴⁰. Nell’autunno del 2003, le autorità cittadine avevano concesso il permesso per la costruzione di un complesso architettonico di grattacieli sull’argine del fiume Reno opposto alla Cattedrale⁴¹. Come prevedibile, il Comitato si era mobilitato richiedendo che il Consiglio Comunale

³⁹ Vita di tutti i giorni che era stata, paradossalmente, complicata proprio a causa dell’iscrizione nella WHL, che aveva portato maggiori flussi turistici.

⁴⁰ ZACHARIAS, *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Cultural Heritage Protection as Archetype of a Multilevel System*, in Max Planck UNYB, Vol. 10, 2006, p. 274.

⁴¹ ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 275-276.

fornisse un report tecnico dettagliato sull'impatto visivo dei grattacieli, i quali avrebbero potuto bloccare la visuale della Cattedrale dalle zone ovest della città⁴². Tuttavia, le autorità tedesche non avevano dato seguito alle richieste, portando il Comitato a iscrivere la basilica nella WHLD in occasione della riunione del 2004⁴³. La motivazione era la minaccia alla "visual integrity" della Cattedrale da parte del nuovo complesso architettonico. Per il WHC, tale rischio poteva essere considerevolmente evitato mediante l'istituzione di una "buffer zone", una zona cuscinetto, intorno al sito UNESCO⁴⁴. Il percorso seguito nell'interazione fra la comunità internazionale e le autorità di Colonia assomiglia largamente a quello di Dresda, fra raccomandazioni per soluzioni alternative e risposte anche alquanto piccate da parte della controparte tedesca. L'intervento UNESCO aveva avuto infatti l'effetto di scaldare gli animi in Germania, arrivandosi a preventivare l'uscita di Colonia dalle Nazioni Unite⁴⁵. Come nei due casi di *delisting*, la città lamentava un basso tasso di occupazione, al quale si sarebbe potuto ovviare mediante nuove iniziative di impulso economico, tra le quali la costruzione dei nuovi grattacieli che avrebbero portato nuovi posti di lavoro. La questione assunse livelli di discussione particolarmente accentuati nella stampa locale, arrivandosi ad affermare come la crescita economica di Colonia dovesse essere prevalente "over an inflationary [protection of] world cultural heritage"⁴⁶.

Al termine di una estenuante battaglia in occasione di svariate riunioni annuali dell'UNESCO, entrambe le parti erano infine giunte alla conclusione di dover fare reciproche concessioni. Da un lato il WHC aveva riconosciuto la necessità di assecondare le esigenze di sviluppo economico della città tedesca, dall'altro lato le autorità di Colonia avevano abbandonato la linea dura. Infatti, la minaccia di un

⁴² ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 276.

⁴³ Decisione 28 COM 15B.70.

⁴⁴ ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 276. Il Comitato aveva avanzato questa richiesta per la *buffer zone* già al tempo dell'iscrizione del sito nella WHL.

⁴⁵ ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 278 e VON SCHORLEMER, *Compliance with the UNESCO World Heritage Convention: Reflections on the Elbe Valley and the Dresden Waldschlosschen Bridge*, in German Y.B. International Law, Vol. 51, 2008, p. 323.

⁴⁶ ROSSMANN, *Kreuz und Krote. Die Kölner Dombaumeisterin nimmt die Unesco in Schutz*, in F.A.Z., N. 175, 2005, p. 33. Cfr. il commento di ZACHARIAS, *op. cit.*, p. 278.

delisting era stata considerata un rischio troppo grave, con conseguente perdita di immenso prestigio⁴⁷. In occasione dell'analisi sullo stato di conservazione del 2006, il Comitato aveva pertanto deciso di rimuovere la Cattedrale di Colonia dalla WHLD⁴⁸. Le autorità cittadine avevano infatti perimetrato una zona cuscinetto sufficientemente protettiva per l'integrità visiva della basilica, oltre che a un ripensamento dell'architettura dei nuovi grattacieli.

L'esperienza di Colonia dimostra come un punto di incontro sia possibile, nonostante a volte anche le aspre contestazioni che vengono mosse all'organizzazione UNESCO, rea di voler imporre una serie di obblighi senza una chiara legittimazione democratica⁴⁹. La dottrina ha ipotizzato, in maniera corretta, che il problema di tutti questi scontri sia da addossare alle lacune in materia di *compliance* e implementazione della Convenzione del 1972⁵⁰. Mancherebbe in sostanza una più puntuale disciplina UNESCO che richieda agli Stati una coerente organizzazione interna di piena tutela e promozione dei siti ubicati sul loro territorio. Dunque, più in generale, una politica pubblica nazionale di piena tutela e promozione del patrimonio culturale. Nel caso della Germania, gli esempi di Dresda e Colonia hanno dimostrato una grande lacuna nella legislazione nazionale, la quale non individua alcun tipo di requisiti specifici per il trattamento e la gestione dei siti patrimonio dell'umanità⁵¹.

Al di fuori del panorama tedesco, viene da domandarsi se l'Italia sia un Paese più virtuoso per quanto concerne la tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio dell'umanità. A livello legislativo è da segnalarsi la legge n. 77/2006, chiamata "Misure speciali di tutela fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale' posti sotto la tutela dell'UNESCO", così come modificata dalla legge n. 44/2007, la quale ha allargato il campo di applicazione

⁴⁷ Per poterne leggere nel dettaglio, cfr. ZACHARIAS, *op. cit.*, pp. 273-281.

⁴⁸ Provvedimento implementato con le Decisioni 30 COM 7A.30 e 30 COM 8C.3.

⁴⁹ VON SCHORLEMER, *op. cit.*, p. 323. L'Autrice cita una corrente della stampa tedesca, la quale aveva deriso l'UNESCO "for being an amorphous organization without a clear democratic structure".

⁵⁰ VON SCHORLEMER, *op. cit.*, p. 323.

⁵¹ VON SCHORLEMER, *op. cit.*, p. 324, nota 14.

anche al patrimonio culturale immateriale⁵². Questo provvedimento ha voluto ribadire l'importanza dei siti patrimonio dell'umanità iscritti nelle Liste previste dalle due Convenzioni, definendoli “punti di eccellenza del Patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano, nonché elementi fondanti della rappresentazione del nostro Paese a livello internazionale”⁵³. Entrando nel merito della legge, innanzitutto questa attribuisce priorità di intervento ai siti UNESCO mediante l'art. 2⁵⁴. Ma il vero punto di svolta è l'art. 3, il quale prevede l'approvazione di appositi piani di gestione per ciascun sito, onde “creare le condizioni per la loro valorizzazione”⁵⁵. Come si è visto nei casi precedentemente affrontati, i *management plans* non sono requisiti fondamentali per l'iscrizione di un sito nelle Liste. Tuttavia, il WHC formula numerosi suggerimenti e incoraggiamenti affinché gli Stati li adottino per assicurare un'effettiva tutela⁵⁶. Neanche nel caso italiano il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC) obbliga all'adozione, rendendola però un atto doveroso qualora le amministrazioni locali vogliano accedere a finanziamenti per interventi sul sito UNESCO.

Frutto esemplare di questa legislazione è, ad esempio, il caso di Modena, la cui città si è vista riconoscere nel 1997 il complesso Cattedrale – Torre Civica – Piazza Grande come patrimonio culturale universale. Sprovvisa fino al 2006 del piano di gestione, il Coordinamento del sito se ne è dotato non appena la legge è stata promulgata. Questo ha portato circa un miliardo di finanziamenti italiani ed europei, i quali sono serviti per importanti interventi di restauro⁵⁷. Le ultime operazioni si sono avute in occasione del

⁵² Il documento internazionale di riferimento è la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003.

⁵³ MIBACT, *Legge n 77/2006. Misure di tutela e fruizione a favore dei siti Unesco*, [online], http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_1755175100.html.

⁵⁴ Qualora questi siano stati oggetto di finanziamento secondo le leggi vigenti, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera e), legge n. 44/2017.

⁵⁵ Così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera f), legge n. 44/2017.

⁵⁶ Cfr. *supra* l'iscrizione del Santuario delle Orici d'Arabia in Oman, ove il Comitato approvò il riconoscimento di patrimonio naturale, suggerendo tuttavia che l'Oman implementasse un piano di gestione efficace al più presto.

⁵⁷ Il Duomo e la Torre ‘Ghirlandina’ sono stati ristrutturati dopo che nel 2006-2007 dei pezzi si sono staccati dalle due strutture.

terremoto dell'Emilia nel 2012, in occasione del quale il complesso è stato ulteriormente danneggiato⁵⁸. Nelle parole della Dott.ssa Piccinini, Direttrice dei Musei Civici e Coordinatrice del sito UNESCO, per Modena la legge n. 77 si è rivelata da subito un elemento fondamentale per far fronte ai bisogni di un sito che merita un'attenzione speciale⁵⁹.

La situazione italiana non è tuttavia una delle più rosee. Se da un lato gli interventi legislativi del 2006 e del 2017 hanno dimostrato buona volontà, dall'altro lato non vi è stata una radicale inversione di tendenza. È ancora latitante una diffusa convinzione sull'importanza degli interventi in materia di patrimonio, manca personale con conoscenze specialistiche, non vi è consapevolezza dell'immenso potenziale che i 54 siti italiani – e non solo – possono avere per lo sviluppo economico e culturale dell'Italia⁶⁰.

⁵⁸ Dopo il sisma del 2012, il Comitato ha inviato una commissione di esperti e di tecnici a monitorare la situazione e a fornire una consulenza sul tipo di provvedimenti da prendere. I risultati si sono rivelati abbastanza positivi, l'*outstanding universal value* non era a rischio, ma i membri UNESCO hanno rilevato un piano di gestione dei rischi sismici non adeguato. Le raccomandazioni sono state dunque di implementare la gestione del rischio in caso di catastrofi naturali. Modena ha provveduto migliorando il monitoraggio statico e dinamico attivo dal 2003. Cfr. UNESCO, *Report of the Mission to the earthquake affected areas in the Emilia and Lombardy regions of Italy*, [online], WHC, <https://whc.unesco.org/en/list/827/documents/>.

⁵⁹ PICCININI, *Il sito Unesco di Modena. Valore universale del complesso Cattedrale – Ghirlandina – Piazza Grande e piano di gestione*, relazione tenuta alla Scuola di Giurisprudenza, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 27 novembre 2018. Per un ulteriore approfondimento sugli effetti della legge n. 77/2006 e i piani di gestione, si veda CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in Aedon, n. 1, 2011; ARMAO, *Tutela e valorizzazione integrata del patrimonio culturale dei siti Unesco. Il caso del sito seriale "Palermo arabo-normanna e le Cattedrali di Cefalù e Monreale"*, in Aedon, n. 1, 2018.

⁶⁰ In merito, è interessante l'analisi fornita sul caso del centro storico di Napoli da TIMO, *Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016 e TAR Campania, Sez. IV, sentenze nn. 4920/2016 e 617/2017*, in Giustamm.it – Rivista di Diritto Pubblico, n. 3, 2018. L'Autore evidenzia correttamente come la protezione dei beni culturali e paesaggistici sia lasciata dall'ordinamento italiano alla legislazione in materia urbanistica, anche quando si tratta di beni sotto l'egida dell'UNESCO. Partendo dal caso di specie di Napoli, in cui il TAR Campania aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale per presunto contrasto con l'art. 9 Cost., l'Autore sottolinea

Un primo esempio è relativo alle Isole Eolie, sito iscritto nella WHL nel 2000 sulla base del loro eccezionale e unico paesaggio vulcanico. Nel prendere questa decisione, il Comitato aveva tenuto in considerazione anche il Piano territoriale e paesaggistico dell'amministrazione locale, il quale proibiva qualsiasi attività di esplorazioni minerarie *in loco*. Tuttavia, alcune organizzazioni non governative e membri dello IUCN (*International union for Conservation of Nature*) avevano successivamente segnalato come il 25% del sito fosse stato scavato alla ricerca di pietra pomice. Questo aveva portato il WHC a intimare all'Italia di fermare l'estrazione della pomice che avrebbe messo in serio pericolo l'*outstanding universal value* delle Isole.⁶¹ Come nei casi analizzati *supra*, le autorità UNESCO avevano monitorato periodicamente la situazione, anche attraverso l'invio di squadre di esperti dello IUCN a Lipari onde valutare le azioni delle amministrazioni locali. Infine, nel 2008, a fronte della completa interruzione delle attività di estrazione da parte del Ministero dell'Ambiente, il Comitato aveva ritirato l'allarme.

Ma il vero e proprio vaso di Pandora dell'incompetenza e dell'impreparazione delle amministrazioni statali e locali è rappresentato dal crollo della *Schola Armaturarum*⁶² e di un muro perimetrale della cd. Casa del moralista⁶³ a Pompei nel 2010. Infatti, forti piogge nell'autunno di quell'anno avevano messo ulteriormente in ginocchio il già provato parco archeologico, il quale aveva sofferto per inadeguati interventi di manutenzione e lavori di conservazione. La concomitanza di tutti questi eventi aveva fatto sì che importanti elementi del patrimonio UNESCO venissero perduti

la fragilità dell'attuale sistema. Questo è ancora più vero se si osserva la conclusione alla quale giunge il Giudice delle leggi, il quale, secondo Timo, omette di prendere in considerazione come, nel caso di beni UNESCO, non si possa utilizzare solo "una logica interpretativa basata [...] sulla normativa nazionale".

⁶¹ Decisione 26 COM 21 (b) 13

⁶² "Il crollo della *Schola Armaturarum* a Pompei", [online] Il Post, <https://www.ilpost.it/2010/11/06/il-crollo-della-schola-armaturarum-a-pompei/>.

⁶³ "A Pompei crolla un muro nella Casa del Moralista. Bondi rassicura: è un rifacimento del dopoguerra", [online] Il Sole 24 Ore, https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-11-30/nuovo-crollo-pompei-questa-114102.shtml?refresh_ce=1.

definitivamente⁶⁴. Su richiesta della stessa Italia, nel Dicembre 2010 e Gennaio 2011 erano giunti a Pompei esperti del *World Heritage Centre* e dell'ICOMOS, i quali avevano condotto una *advisory mission*. Nel corso di questa missione consultiva⁶⁵, il parere tecnico constataba che, differentemente dai casi di Dresda o di Colonia, l'*outstanding universal value* del sito di Pompei ed Ercolano non era stato effettivamente compromesso dai crolli. Tuttavia, la gestione, la manutenzione e la pressione esercitata dai flussi di visitatori avrebbero potuto esporre il sito a questo rischio, qualora non vi fossero stati interventi significativi. Insomma, le bellezze di Pompei ed Ercolano scontavano una fortissima impreparazione da parte delle autorità locali e statali, le quali avevano realizzato strumenti di gestione del sito non adeguate al ruolo giocato da questo a livello internazionale⁶⁶. Tutte queste problematiche, inoltre, non erano sicuramente circoscritte agli anni recenti: già nel 1997, all'epoca dell'iscrizione delle Aree Archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata nella WHL, il Comitato aveva incoraggiato l'Italia a intervenire per migliorarne gli aspetti gestionali⁶⁷.

Dopo alcune raccomandazioni da parte del WHC, il quale tra l'altro aveva anche minacciato di iscrivere Pompei nella Lista del patrimonio in pericolo, nel 2011 lo Stato italiano ha dichiarato lo stato di emergenza del sito, richiedendo l'assistenza internazionale ai sensi della Convenzione⁶⁸. Così, nel Novembre 2011 l'UNESCO e l'Italia hanno raggiunto un accordo ufficiale di collaborazione, mirato a ristorare le aree archeologiche. Nelle parole dell'allora Assistant Director-General Francesco Bandarin, l'accordo rappresentava un importante punto di arrivo per la lunga storia di cooperazione tra

⁶⁴ UNESCO, *2011 State of conservation of World Heritage properties inscribed on the World Heritage List*, [online], WHC, <http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-7B.Adde.pdf>.

⁶⁵ Stesso tipo di missione condotta a Dresda e a Colonia per valutare i progetti del ponte e dei grattacieli in via di costruzione.

⁶⁶ Cfr. nota 51, p. 141. Il report dell'Unesco rivela come la gestione del parco mancasse di competenze base per poter far fronte alle necessità di un tale patrimonio culturale e alle visite turistiche. Nel 2010 Pompei aveva ricevuto 2.3 milioni di visitatori, con massimi di 300.000 ingressi nei mesi estivi, a fronte di parti di parco archeologico inaccessibili per la mancanza di personale.

⁶⁷ WALLACE, *Presenting Pompeii: Steps towards Reconciling Conservation and Tourism at an Ancient Site*, in PIA, Vol. 22, 2012, p. 119.

⁶⁸ WALLACE, *op. cit.*, p. 119.

UNESCO e Italia, il quale avrebbe visto impegnate le due parti per la durata di nove mesi. Il MiBAC avrebbe finanziato l'opera di risanamento, mentre l'UNESCO avrebbe fornito consulenze di esperti su come migliorare la conservazione della proprietà, onde rispettare le raccomandazioni del WHC⁶⁹. Circa un anno dopo la firma del documento, il 17 Novembre 2012 si sono tenuti i primi incontri fra esperti in archeologia, turismo sostenibile, economia culturale, gestione del rischio e *stakeholders*. Contemporaneamente, lo Stato italiano ha attivato il cd. "Grande Progetto Pompei", un'ampia opera che mette in collaborazione diverse istituzioni al fine di intervenire in maniera concreta sul sito archeologico in pericolo⁷⁰. Questo progetto ha ottenuto poi dalla Comunità Europea l'accesso al fondo FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale), attraverso il quale sono stati stanziati 105 milioni di euro per interventi strutturali⁷¹.

Alla fine del 2017 circa 37 *domus*, tra cui alcune inaccessibili da dodici anni sono state restituite all'antico splendore. Infine, con la decisione 41 COM 7B.47, il Comitato ha accolto con estremo favore il prolungamento del "Grande Progetto Pompei" fino al 2019⁷². Grazie a questa estensione sono stati possibili ulteriori scavi, i quali hanno affermato che Pompei non smette di stupire anche a distanza di secoli, rivelando inediti affreschi⁷³.

4. Nonostante l'Italia faccia parte di quegli Stati che hanno a lungo considerato, e forse ancora considerano, le spese in materia culturale e naturale come un costo invece che investimenti per il futuro, le vicissitudini di Pompei e delle Isole Eolie riaccendono

⁶⁹ UNESCO, *UNESCO and Italy agree to cooperate on the restoration of Pompeii*, [online], WHC, <https://whc.unesco.org/en/news/818/>.

⁷⁰ MIBACT, *Grande Progetto Pompei*, [online], <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/GrandiRestauro/Grande-Progetto-Pompei/index.html>.

⁷¹ Per maggiori informazioni, cfr. *Open Data Grande Progetto Pompei*, [online], <http://open.pompeisites.org/>.

⁷² Decisione 41 COM 7B.47. Cfr. "Il 'Grande progetto Pompei': già riaperte 37 *domus*", [online], Il Sole 24 Ore, https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-03-26/il-grande-progetto-gia-riaperte-37-domus-133340.shtml?refresh_ce=1;

⁷³ "L'ultima meraviglia di Pompei: il sensuale affresco di Leda e il Cigno", [online], la Repubblica, <https://video.repubblica.it/edizione/napoli/l-ultima-meraviglia-di-pompei-il-sensuale-affresco-di-leda-e-il-cigno/320164/320792>.

qualche speranza sulla buona riuscita della cooperazione internazionale nel sistema UNESCO. Gli interventi strutturali a Pompei, per quanto tardivi, erano imprescindibili per uno Stato come l'Italia, che fa forte affidamento sul turismo come motivo di orgoglio nazionale e risorsa economica. L'intervento del WHC con le sue delegazioni di esperti ha avuto modo di riportare il sito di Pompei al centro del dialogo nazionale, fornendo quelle competenze necessarie per il recupero di quell'inestimabile patrimonio culturale e storico, accompagnando e indirizzando le autorità italiane verso una moderna ed efficiente gestione del sito.

Nonostante i successi, negli ultimi anni si è sviluppata a livello internazionale la percezione che la Convenzione del 1972 fosse deficitaria di adeguati meccanismi democratici, fino a essere tacciata di vera e propria inutilità⁷⁴. Secondo alcuna dottrina:

“The motives were noble; the need desperate. However, the goals embedded in the text of the Convention were not given room to thrive. Instead, the broad language allows for the proliferation of greed and power-hungry politics, and the document now exists as a manifestation of the program’s problem in print.”⁷⁵

Tuttavia, dalle vicende analizzate, le colpe non sono da attribuire affatto al solo sistema UNESCO. Al contrario, ampi margini di miglioramento sonopossibili – e, si aggiunge, doverosi – da ambo le parti. Da un lato, infatti, da parte del WHC sarebbe auspicabile un maggiore coinvolgimento delle autorità nazionali nei processi decisionali riguardanti i siti iscritti nella WHL situati nei loro territori. Rafforzando gli elementi partecipativi andrebbe a eliminare l'erronea percezione che alcune decisioni vengano imposte dall'alto verso il basso da parte di organismi non rappresentativi. Dall'altro lato, invece, le autorità degli Stati membri dovrebbero dare maggiore

⁷⁴ Nell'affare riguardante il Parco Naturale di Yellowstone negli Stati Uniti, Jeremy Rabkin era arrivato a paragonare il meccanismo dell'iscrizione nelle Liste UNESCO al rating delle stelle Michelin per i ristoranti. Cfr. BATTINI, *The procedural side of legal globalization: The case of the World Heritage Convention*, in I-CON, Vol. 9, N. 2, 2011, p. 361; FREY, STEINER, *World Heritage List: does it make sense?*, in International Journal of Cultural Policy, Vol. 17, N. 5, 2011, pp. 555-573; RABKIN, *The Yellowstone Affair: Environmental Protection, International Treaties and National Sovereignty*, in CEI, 1997, [online].

⁷⁵ KEOUGH, *Heritage in Peril: A Critique of UNESCO's World Heritage Program*, in Wash. U. Global Stud. L. Rev., Vol. 10, 2011, p. 600.

rilevanza al ruolo svolto dall'UNESCO nel valorizzare il patrimonio universale nell'interesse dell'umanità tutta. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere quello di investire sulla formazione di funzionari preparati sugli obblighi e sui doveri scaturenti dall'iscrizione di un sito nella WHL.

Un esempio di raccordo fra la disciplina internazionale e l'amministrazione italiana è rappresentato dalla controversia sulla gestione del Colosseo a Roma. Il MiBAC nel Gennaio 2017 aveva infatti promulgato un decreto⁷⁶ per adeguare le Soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura. All'art. 1, comma 2-*bis*, lettera a), si è istituito il Parco Archeologico del Colosseo, ufficio dirigenziale di livello generale periferico del Ministero. La nuova struttura aveva l'obiettivo di migliorare la gestione del sito del Colosseo, in accordo appunto con gli standard di provenienza internazionale. Questa riforma ha generato una serie di accese proteste, approdate in contenziosi di fronte al TAR Lazio e al Consiglio di Stato.

In primo luogo, l'UILPA-BACT (Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione – Coord. Mibact-UilpaBact), insieme al CODACONS *ad adiuvandum*, aveva impugnato il decreto ministeriale istitutivo del Parco. Secondo i ricorrenti mancavano le strutture per far fronte a questa nuova istituzione, con conseguente aggravio della spesa pubblica. Inoltre, la precedente struttura era già adeguata a garantire il rispetto delle norme internazionali, mentre invece quella nuova avrebbe portato a una violazione delle finalità della Convenzione UNESCO. Si segnalava infatti la “manifesta illogicità” di spaccettare l'originaria Soprintendenza, creandone una nuova che si occupasse solo del Colosseo. Sarebbe venuto a mancare un coordinamento essenziale per garantire il corretto funzionamento del centro storico della città di Roma, dichiarato patrimonio mondiale dell'umanità. Il TAR Lazio si era pronunciato con la sentenza n. 6719/2017, annullando il decreto ministeriale.

La pronuncia è stata impugnata dal MiBAC di fronte al Consiglio di Stato, il quale si è espresso con la sentenza n. 3666/2017. Concentrandosi sulla presupposta violazione degli obblighi

⁷⁶ D.M. 12.01.2017, n. 58, *Adeguamento delle Soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 1, comma 432 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, comma 327 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.*

internazionali in materia di patrimonio culturale, il Consiglio dichiara invece non fondati i motivi con i quali i ricorrenti avevano dedotto l'illegittimità degli atti impugnati. Soprattutto relativamente agli obblighi internazionali, UILPA affermava che il decreto impugnato staccasse una porzione centrale del sito patrimonio universale "con gravissima compromissione non solo giuridica ma anche economica [...] tanto da provocare l'apertura di una verifica da parte dell'UNESCO"⁷⁷. Il massimo giudice amministrativo ha rigettato la ricostruzione proposta, ritenendo che si tratti di aspetti "che rientrano nella discrezionalità organizzativa del Ministero e non si ravvisano violazioni del principio di ragionevolezza tecnica".

In secondo luogo, poi, anche il Comune di Roma Capitale aveva impugnato il decreto ministeriale, lamentando di non essere stato coinvolto nell'istituzione del Parco Archeologico, in violazione del principio di leale collaborazione. Se dapprima il TAR aveva accolto le richieste e annullato il decreto con sentenza n. 6720/2017, ancora una volta il Consiglio di Stato ha ribaltato la situazione. Secondo i giudici, infatti, l'attività del MiBAC rientrerebbe nell'esclusiva competenza dello Stato e amministrativa del Ministero ex art. 117 Costituzione, il quale legittima alla creazione di uffici dirigenziali statali. Piuttosto, il principio di leale collaborazione assume pieno significato nella fase di esercizio delle funzioni di valorizzazione del patrimonio culturale, fase in cui il Comune di Roma Capitale ha il diritto di essere coinvolto. Pur non menzionando direttamente l'UNESCO e il suo sistema di tutela, il Consiglio di Stato coglie l'occasione per sottolineare come appunto la valorizzazione e la tutela del patrimonio culturale e naturale siano fasi separate rispetto a quella organizzativa. Pur essendo due momenti complementari ed essenziali fra loro, i giudici non possono fare a meno di evidenziare come spetti al Ministero una certa autonomia nello scegliere il modello gestionale migliore⁷⁸.

E infatti il caso del Parco Archeologico del Colosseo solleva una serie di quesiti proprio sul funzionamento dell'amministrazione statale e locale quando entrano in gioco interessi sovranazionali. È impensabile che l'UNESCO possa essere interpellato ogniqualvolta i poteri locali devono prendere decisioni in merito all'organizzazione e

⁷⁷ Cons. St., sez. VI, 24 luglio 2017, n. 3666.

⁷⁸ Cons. St., sez. VI, 24 luglio 2017, n. 3665.

alla gestione di siti iscritti nelle Liste⁷⁹. Il Consiglio di Stato ha seguito questa linea di pensiero, limitandosi a controllare che non vi fossero profili di irragionevolezza tecnica: una volta rilevata la perfetta coerenza della decisione con la situazione concreta, è stato dato il *nulla osta* alla realizzazione del Parco. Viceversa,

“una delibera comunale di adozione di una variante di piano urbanistico che modifichi sensibilmente l’assetto di un sito iscritto sulla lista del patrimonio mondiale senza dar conto di eventuali obiezioni sollevate dall’UNESCO, o senza riportare le conseguenti valutazioni compiute dall’amministrazione circa i rischi per possibili sanzioni – quali la cancellazione del sito – potrebbe risultare affetta da uno dei vizi più antichi e frequenti dell’attività amministrativa, il c.d. ‘eccesso di potere’, per esempio per carenza di istruttoria o di motivazione. E analoga sorte potrebbe toccare a una autorizzazione paesaggistica rilasciata non tenendo conto di eventuali raccomandazioni dell’UNESCO.”⁸⁰

5. Nonostante le previsioni più cupe, come riporta Lorenzo Casini, dal 2016 a oggi il diritto internazionale del patrimonio culturale gode di ottima salute. L’Autore si auspica dunque che l’Italia sappia continuare lungo questa strada, proprio “investendo risorse umane e finanziarie nella internazionalizzazione di questo ambito”⁸¹.

Ancora una volta, un segnale importanza in questa direzione è stato dato dal Consiglio di Stato. Con la sentenza n. 9/2018⁸², i giudici in adunanza plenaria si sono espressi sulla nomina di direttori stranieri alla guida di importanti musei italiani e, non rilevando un conflitto con l’articolo 45 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, ne hanno dichiarato la legittimità⁸³. Tralasciando ulteriori questioni prettamente giuridico-amministrative⁸⁴, la pronuncia evidenzia come la trasversalità della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale necessiti di una compenetrazione tra eccellenze, nazionali e non, indicando l’internazionalità un valore aggiunto e non un ostacolo per l’accesso a cariche pubbliche.

⁷⁹ Su questo punto, si veda CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Il Mulino, 2018, p. 115-116.

⁸⁰ CASINI, *op. cit.*, p. 116.

⁸¹ CASINI, *Un patrimonio culturale senza frontiere?* in Aedon, n. 2, 2018, p. 1.

⁸² Cons. St., ad. plen., 18 aprile 2018, n. 9.

⁸³ La nomina in questione riguardava l’austriaco Peter Assmann, posto alla guida del Palazzo Ducale di Mantova.

⁸⁴ Si rimanda all’analisi e al commento di CAMMELLI, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in Aedon, n. 1, 2018.

In conclusione, vicende come quelle di Colonia e di Pompei insegnano che la gestione ottimale del patrimonio culturale e naturale può essere realizzata esclusivamente unendo competenze multilivello.

Il mancato coordinamento delle regole interne e di quelle internazionali, derivante principalmente da una reciproca ignoranza, porta il meccanismo di cooperazione a incepparsi. In questo “spazio giuridico globale”⁸⁵, arricchito di molteplici interessi e valori, per un’efficiente tutela e valorizzazione del patrimonio culturale mondiale sarà dunque fondamentale investire nella formazione di amministratori e funzionari che sappiano leggere e sviluppare il diritto interno alla luce e nel rispetto del diritto internazionale.

⁸⁵ CASINI, *op. cit.*, p. 116.

LA CONVENZIONE UNESCO DEL 2001 SULLA PROTEZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE SUBACQUEO

MARIA ROSARIA CALAMITA

SOMMARIO: 1. La protezione del patrimonio culturale sommerso prima della Convenzione del 2001. – 2. L’oggetto e i principi della Convenzione UNESCO del 2001. – 3. La giurisdizione dello Stato in materia di beni culturali sottomarini. – 4. Le funzioni di controllo e le sanzioni. – 5. Gli organi competenti. – 6. La soluzione delle controversie. – 7. L’adesione alla Convenzione e la sua denuncia. – 8. La ratifica della Convenzione del 2001 in Italia. – 9. Il caso del Banko Skerki.

1. La tutela e la conservazione dei reperti archeologici presenti sul fondale marino costituiscono degli obiettivi fondamentali per l’intera comunità internazionale, il cui raggiungimento non può che fondarsi su una stretta cooperazione tra gli Stati¹. E infatti, a livello pattizio, i primi riferimenti normativi a riguardo sono individuabili nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, conosciuta anche come Convenzione di Montego Bay², dal nome del luogo in cui venne conclusa nel 1982. Essa costituisce una sorta di “normativa-quadro” che lascia ampio spazio al raggiungimento di ulteriori intese in materie specifiche, proprio come nel caso della tutela del patrimonio sottomarino, al quale, però, sono dedicati unicamente gli artt. 149 e 303 relativi ai reperti rinvenuti in mare, disposizioni da sempre ritenute insoddisfacenti e sin troppo generiche al fine di raggiungere lo scopo³. Più nello specifico, l’art. 149, *Reperti archeologici e storici*, afferma che tutti i reperti di valore storico e archeologico rinvenuti in mare devono essere conservati o ceduti a favore dell’umanità intera, tenuti presenti i cosiddetti “diritti

¹ A tal proposito cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., 2017, p. 319 ss.

² Detta anche Convenzione UNCLOS, dall’acronimo inglese *United Nations Convention on the Law of the Sea*, tale accordo è volto a codificare le norme generali, ben 320 articoli, sul diritto del mare. Ratificata ed entrata in vigore in 167 Paesi, tra cui l’Italia, essa ha ad oggetto la regolamentazione delle attività connesse al commercio e alla pesca, nonché quelle relative allo sfruttamento delle risorse naturali nei fondali marini e, sebbene in maniera del tutto generica e insufficiente, alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale.

³ V., per tutti, e per ulteriori riferimenti bibliografici, FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, London, 2015, p. 1147.

preferenziali” degli Stati alla cui cultura storico-archeologica si riferiscono. L’art. 303, invece, *Oggetti archeologici e storici scoperti in mare*, sancisce l’obbligo di tutela, da parte degli Stati, dei reperti scoperti in mare e la possibilità di intervento al fine di contrastare la rimozione e il commercio illegale degli stessi.

Ora, sebbene gli obblighi di tutela e cooperazione tra gli Stati non trovino uno specifico approfondimento nella Convenzione UNCLOS, è evidente come quello di protezione sancisca l’illiceità dell’eventuale azione di danneggiamento o di distruzione del bene. La necessità di una cooperazione tra gli Stati, invece, funzionale al fine di garantire l’obbligo di protezione, era già al centro della Convenzione sul Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale del 1972, in cui si afferma l’appartenenza del patrimonio culturale a tutta l’umanità e non al singolo Stato. In questo modo, i governi dell’epoca espressero la volontà di superare le ideologie connesse alla esaltazione della supremazia culturale di uno Stato, anche al fine di riconoscere a tutte le culture pari dignità, in una visione che considera ognuna di esse come parte integrante della storia di tutti i popoli. Questa teoria universalistica è stata poi trasfusa nella Convenzione, elaborata in seno all’UNESCO, sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001⁴. L’attuale disciplina, infatti, è il frutto di un lento percorso, prima avvenuto all’interno degli Stati e, poi, a livello internazionale. Tale percorso ha conosciuto, in tempi più recenti, una forte accelerazione a causa dell’evoluzione tecnologica che se, da un lato, ha consentito una più agevole rimozione dai fondali marini dei reperti archeologici, dall’altro, ha favorito l’intensificarsi delle operazioni illegali di depredamento degli stessi da parte dei “cacciatori” di reperti e del loro traffico, con grave ed evidente danno alla ricostruzione storico-archeologica⁵. Questa situazione ha lasciato emergere, con sempre maggior evidenza, la necessità di individuare norme comuni volte a regolare il recupero subacqueo, business tra l’altro favorito anche dell’antico convincimento in base al quale i reperti custoditi nelle profondità del mare sono da considerarsi *res*

⁴ Adottata il 2 novembre 2001 ed entrata in vigore il 2 gennaio 2009, 2562 UNTS 3. Tale Convenzione UNESCO ha attualmente 61 Stati parte.

⁵ Per approfondimenti sul tema si rimanda a AZNAR GÒEZ, *Treasure Hunters, Sunken State Vessels and the 2001 UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *IJMCL*, vol. 25, 2010, n. 2, p. 209 ss.

*nullius*⁶. Il ruolo dell'UNESCO, in questo ambito, si è dimostrato fondamentale: basti pensare che il primo riferimento, da parte di quest'ultima organizzazione, all'archeologia subacquea risulta già da una raccomandazione adottata a Nuova Delhi nel 1956 (*Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations*), in cui venivano definiti taluni principi di carattere internazionale, con particolare riguardo alle modalità di rilascio delle concessioni per gli scavi. Come noto, le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali hanno mero valore esortativo e, dunque, non vincolano gli Stati. Si sottolinea, però, che, nel caso specifico delle raccomandazioni dell'UNESCO, le parti contraenti sono tenute a sottoporle agli organi nazionali competenti, affinché possano essere adottate tutte le misure idonee a conformarsi ad esse, pur rimanendo libere di decidere se attuare o meno dette raccomandazioni⁷. Non può, quindi, non essere sottolineato come l'eventuale scelta politica di non dare seguito a tali atti dell'UNESCO, attentamente elaborati nella più autorevole sede multilaterale, non potrebbe certo essere suscettibile di valutazione positiva.

È importante ricordare anche il cosiddetto *Rapporto Roper*⁸, (dal nome del suo *rapporteur*, John Roper) del 1978, elaborato in seno al Consiglio d'Europa, con riferimento allo stato del trafugamento dei reperti sommersi, e a sua volta posto a base della redazione della *Convenzione europea sul patrimonio culturale subacqueo*⁹ che,

⁶ In questo senso v. LO VULLO, *La tutela giuridica del patrimonio archeologico sottomarino tra normativa interna ed internazionale*, in *Tutela patrimonio culturale traffico illecito del patrimonio archeologico e internazionalizzazione del fenomeno e problematiche di contrasto*, Atti del VII Convegno Internazionale Roma, 25- 28 giugno 2000, p. 277.

⁷ V. LANZARO, *I beni archeologici e storici sommersi*, in *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali* (a cura di PAGANO, ALBANO, LANZARO, PECORARO), Napoli, 2005, p. 211.

⁸ V. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Underwater Cultural Heritage: Report of the Committee on Culture and Education (Rapporteur: Mr John Roper)*, doc. 4200-E, Strasbourg, 1978 (disponibile al seguente indirizzo: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=4425&lang=EN>). Per approfondimenti critici, invece, si rimanda a Per approfondimenti si rimanda a DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge, 2013, par. 2.2 (e-book).

⁹ *European Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* (draft, 2985), disponibile su: <https://rm.coe.int/0900001680911ab3>.

sebbene mai entrata in vigore, costituì un primo passo verso la sensibilizzazione degli Stati, quantomeno a livello regionale, circa la necessità di elaborare una politica di protezione condivisa dei reperti sottomarini.

2. La Convenzione del 2001¹⁰, detta anche Convenzione di Parigi, consta di un preambolo, seguito da 35 articoli, cui fa seguito un allegato (*Rules Concerning Activities Directed at Underwater Cultural Heritage*)¹¹, composto a sua volta da 36 “regole”, costituenti parte integrante dell’Accordo, così come previsto all’art. 33 dello stesso. L’allegato può essere considerato alla stregua di un manuale operativo per la conservazione e la protezione dei beni sottomarini; in esso vengono descritte le modalità di elaborazione dei progetti di intervento nei siti di interesse (regole 9-16), il loro finanziamento (regole 17-19), la loro calendarizzazione (regole 20-21) e la relativa documentazione (regole 26-27). Pur risultando il prodotto di numerosi compromessi tra posizioni e interessi divergenti, la Convenzione *de qua* elabora un sistema completo e potenzialmente efficace di protezione, in grado di colmare le lacune della Convenzione di Montego Bay, nonostante restino escluse «le questioni di diritto privato, dando priorità ad un regime di diritto pubblico»¹².

¹⁰ Sulla Convenzione del 2001 v. CARDUCCI, *New developments in the Law of the Sea: the UNESCO Convention on the Protection of the UCH*, in AJIL, 2002, p. 419 ss.; FORREST, *A New International Regime for the Protection of the UCH*, in ILM, 2002, p. 37 ss.; DROMGOOLE, *2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: Process*, 5th World Archaeological Congress, Catholic University of America, Washington D.C.; 21-26 June 2003.

¹¹ L’importanza di questo allegato, nel corso del tempo, ha superato le aspettative, finendo con il costituire uno strumento di raccordo e, soprattutto, di armonizzazione tra le normative nazionali degli Stati, soprattutto in carenza di una legislazione volta a sanzionare i “cacciatori” di tesori, fino a diventare, per così dire, una sorta di “codice operativo dell’archeologia subacquea”. Molti Paesi, infatti, proprio in virtù della completezza e del carattere immediatamente precettivo delle regole ivi contenute, si sono dimostrati favorevoli ad una sua autonoma applicazione, anche in assenza della ratifica della Convenzione di cui l’allegato è parte. Il carattere “cogente” delle regole ivi sancite è ancora più evidente se si considera il fatto che anche talune persone giuridiche lo hanno applicato: si pensi alla società statunitense *Odyssey Marine Exploration* impegnata nella ricerca di relitti sommersi, la quale, però, vi si è adeguata al solo fine di evitare eventuali sanzioni nel corso delle proprie attività (così STEMM, *Where do we go from here?*, in UM, 2001, p. 3).

¹² LANZARO, *I beni archeologici e storici sommersi*, cit., 211.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, perché un bene possa considerarsi come facente parte del patrimonio culturale sottomarino è necessaria la presenza di una evidente connessione con l'esistenza umana («*all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character*») e il rispetto di un criterio temporale, in base al quale l'oggetto immerso deve aver trascorso una permanenza minima di cento anni nei fondali. Questa definizione, però, non pregiudica la possibilità di considerare come facenti parte di suddetto patrimonio anche quei beni che, pur non soddisfacendo il criterio temporale, risultino comunque meritevoli di tutela (si pensi, ad esempio, ai relitti delle navi risalenti alla Seconda guerra mondiale)¹³.

Il principio di cooperazione tra gli Stati trova una sua compiuta formulazione all'art. 2, in cui viene definito come un obbligo imprescindibile per le Parti contraenti. L'art. 19, invece, si occupa di descrivere i termini di tale cooperazione, coprendo tutte le fasi di gestione del patrimonio sottomarino, dalla scoperta alla valorizzazione dello stesso. Il suo par. 1, ad esempio, raccomanda la collaborazione nel quadro della esplorazione, degli scavi, della documentazione, della preservazione, dello studio e della valorizzazione dei beni culturali sottomarini, nonché, ai sensi dell'art. 21, nella formazione in archeologia subacquea e nel trasferimento di tecnologie nel campo della valorizzazione e conservazione. La cooperazione, infatti, a norma del successivo par. 2, consiste nella condivisione delle informazioni relative non solo all'ubicazione e alla natura delle scoperte archeologiche effettuate, ma anche a quella delle tecniche e dei metodi scientifici di recupero e repertamento, nonché all'evoluzione del diritto applicabile a questo patrimonio¹⁴. Infine, in

¹³ Rientrano, pertanto, in questa definizione, siti, strutture, edifici, manufatti, resti umani, navi, aerei e altri veicoli affondati con il loro carico, oggetti preistorici, ciascuno insieme al contesto archeologico e naturale di ritrovamento.

¹⁴ Le informazioni summenzionate, però, ai sensi del par. 3 dell'art. 19, sempre al fine di non causare un incremento delle azioni illecite volte al trafugamento di detti beni, restano confidenziali e sono comunicate solo alle autorità competenti degli Stati contraenti, fintanto che la loro divulgazione può costituire un rischio per la preservazione del patrimonio culturale sottomarino. È pertanto evidente, in questo passaggio, il tentativo di effettuare un bilanciamento tra interessi contrastanti: da un lato, la necessità di divulgare le informazioni relative ai ritrovamenti a favore dell'intera Comunità internazionale; dall'altro, quella di evitare che tale diffusione possa fornire ai "cacciatori" di tesori le informazioni necessarie al trafugamento dei beni che si cerca, invece, di salvaguardare.

base alla regola 8 dell'allegato, gli Stati devono impegnarsi nella promozione di scambi fruttuosi di archeologi e specialisti in altre discipline al fine di utilizzarne al meglio le competenze.

Proseguendo, l'art. 2 afferma che la protezione *in situ*¹⁵ dell'oggetto rinvenuto deve avvenire nell'interesse dell'umanità («for the benefit of humanity»); al «principio di appartenenza all'umanità» si collega la promozione della conoscenza dei reperti sottomarini al grande pubblico, di cui all'art. 20 della Convenzione e alle regole 35 e 36 dell'Allegato. In essi si esprime la necessità di promuovere, quanto più possibile, azioni educative volte alla divulgazione dei risultati ottenuti dalla ricerca. La preferenza per la conservazione *in situ*, connessa all'esigenza di preservare il bene archeologico dalla possibilità di deterioramento, è espressa anche alla regola 1 dell'Allegato, in cui viene definita come «l'opzione prioritaria», e alla regola 24, relativa alla preservazione e gestione del sito¹⁶.

L'art. 3, che costituisce una «clausola di raccordo», da un lato, tra la Convenzione di Parigi e il diritto internazionale generale e, dall'altro, tra la stessa e la Convenzione UNCLOS, afferma che l'interpretazione e l'applicazione delle norme concernenti i beni culturali sottomarini devono avvenire conformemente agli altri principi regolanti il diritto del mare. Quest'ultimo articolo va altresì letto in combinato disposto con il successivo art. 6, il quale incoraggia gli Stati a sottoscrivere ulteriori accordi, a carattere bilaterale, regionale e multilaterale, nonché a sviluppare quelli già esistenti, al

¹⁵ Il riferimento è al par. 5 del medesimo articolo, in cui si afferma che «The preservation *in situ* of underwater cultural heritage shall be considered as the first option before allowing or engaging in any activities directed at this heritage».

¹⁶ Il deterioramento dei beni sottomarini è infatti dovuto all'esposizione all'ossigeno e, conseguentemente, al brusco cambio d'ambiente causato dal loro trasporto in superficie. Per questo, tale attività deve seguire tutte le precauzioni del caso e gli standard professionali in vigore, al fine di non causare danni irreversibili. L'acqua, al contrario, permette una buona conservazione del bene proprio per l'assenza di ossigeno, senza considerare il fatto che la preservazione di un oggetto recuperato dalle acque è particolarmente complessa, costosa e comporta un elevato rischio di danneggiamento (v. FRIGERIO, *L'entrata in vigore in Italia della Convenzione UNESCO 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in *Aedon*, n. 2, 2010, disponibile su www.aedon.mulino.it.) Basti pensare al caso di taluni materiali organici, come il legno: l'immersione nei fondali marini per lungo tempo è causa di una profonda imbibizione; l'eventuale essiccamento comporterebbe una drastica riduzione del volume, dovuta ad un afflosciamento cellulare, con conseguente perdita del reperto.

fine di rinforzare la cooperazione in materia di conservazione del patrimonio culturale sottomarino, purché ciò avvenga in conformità con quanto disposto nella Convenzione¹⁷.

Infine, con riguardo alle attività poste in essere nei fondali marini e incidenti sul patrimonio culturale ivi insistente, gli artt. 4 e 5 si occupano, il primo, delle attività di *salvage law* e *law of find*¹⁸, il secondo, delle attività cosiddette “incidentali”. Più nello specifico, ai sensi dell’art. 4, sia la *salvage law* che la *law of finds* sono escluse dall’ambito di applicazione della Convenzione, salvo che il recupero non sia autorizzato dalle Autorità competenti di cui al successivo art. 22, risulti pienamente conforme sia alla Convenzione che all’Allegato e venga assicurata la massima protezione del patrimonio.

3. La sovranità dello Stato si estende sia alle acque interne che a quella zona di mare adiacente alle coste denominata mare territoriale, in cui lo Stato, pertanto, mantiene integre tutte le sue prerogative e tutti i suoi poteri¹⁹. In materia di beni culturali, ai sensi dell’art. 7 della Convenzione del 2001, ogni Stato mantiene il diritto di regolare e autorizzare le attività connesse al recupero del patrimonio sottomarino nelle acque territoriali, purché ciò avvenga nel rispetto delle norme internazionali. Nel caso in cui, invece, una nave battente bandiera di un terzo Stato individui nelle acque territoriali di un altro reperti di valore, nel rispetto del principio di cooperazione e secondo una pratica generalmente adottata a livello internazionale, deve informare lo Stato

¹⁷ Tali clausole ripropongono quanto previsto ai sensi dell’art. 303 par. 4 della Convenzione di Montego Bay, in base al quale «il presente articolo non pregiudica gli altri accordi internazionali e le norme di diritto internazionale relative alla protezione».

¹⁸ La *salvage law* consiste nel fornire un incentivo al recupero di beni situati in mare verso il pagamento di un corrispettivo, subordinando il compenso a tre condizioni: l’esistenza di un reale pericolo di distruzione del bene, l’assenza di un accordo pregresso avente ad oggetto la rimozione del bene dal fondale marino, la garanzia che il recupero avvenga con successo dell’intera proprietà o parte di essa. Invece, affinché si possa parlare di *law of finds* occorre la prova che il bene sia stato effettivamente abbandonato e che colui che lo ha ritrovato sia in grado di dimostrare di avere un controllo sul bene stesso (per un approfondimento sulla differenza tra i due istituti si rimanda a MIGLIORATI, Tesi di dottorato di ricerca, XXIV ciclo, *Il patrimonio culturale subacqueo universale e le esigenze di tutela internazionale*, Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Dipartimento di Giurisprudenza, Relatore Prof. Emilio Pagano, p. 70 ss., disponibile su www.fedoa.unina.it).

¹⁹ Così LANZARO, *I beni archeologici*, cit., p. 195.

nelle cui acque è avvenuto il ritrovamento, e coinvolgere anche tutti gli Stati aventi un collegamento dimostrabile col bene dal punto di vista storico, archeologico o culturale.

Inoltre, secondo le regole dettate dal diritto del mare, in una zona contigua al mare territoriale, che si estende per ulteriori dodici miglia marine, lo Stato esercita tutti i poteri necessari a prevenire la violazione delle proprie leggi doganali, fiscali, sanitarie, di immigrazione²⁰ e, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione di Parigi, può regolamentare e autorizzare gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo. Quest'area di complessive ventiquattro miglia marine (comprendente, dunque, mare territoriale e zona contigua), include anche la cosiddetta "zona archeologica", introdotta dall'art. 303 della Convenzione UNCLOS e altresì prevista dall'art. 10 della Convenzione di Parigi. In queste acque, lo Stato costiero esercita anche il controllo del commercio degli oggetti aventi valore storico e archeologico scoperti in mare, in quanto si presume che la rimozione degli stessi, in assenza di una precisa ed espressa volontà dell'autorità competente, si risolva in una violazione delle leggi interne regolanti la materia²¹. Con riguardo alle attività di sfruttamento del patrimonio culturale sommerso, lo stesso articolo stabilisce che nessuna autorizzazione può essere concessa nelle zone successive a quella contigua, cioè, nella zona economica esclusiva (ZEE) e nella piattaforma continentale²². In questi settori, ai sensi dell'art. 9, gli Stati hanno la responsabilità di proteggere i beni sommersi ivi insistenti e, pertanto, si rende necessario, in caso di ritrovamento, informare lo Stato di appartenenza, il quale è libero di proibire qualsiasi tipo di attività connessa allo sfruttamento del patrimonio

²⁰ Cfr. artt. 2 e 3 della Convenzione di Montego Bay.

²¹ Per approfondimenti sui poteri dello Stato costiero nella zona contigua in materia di beni archeologici v. AZANAR, *The Contiguous Zone as an Archeological Maritime Zone*, in *IJMCL*, vol. 29, 2014, n. 1, p. 1 ss.

²² La zona economica esclusiva è un'area di 200 miglia marine, misurate a partire dalle linee di base del mare territoriale, all'interno della quale gli Stati esercitano solo i poteri connessi allo sfruttamento delle risorse economiche del sottosuolo e delle acque sovrastanti. Con riguardo alla piattaforma continentale, intesa come quella parte del suolo e del sottosuolo marino contiguo alle coste che costituisce il prolungamento delle terre emerse e che pertanto si mantiene ad una profondità costante fino a degradare negli abissi, invece, lo Stato mantiene il diritto esclusivo di sfruttarne le risorse, ferma restando la libertà di tutti gli Stati di utilizzare le acque e lo spazio atmosferico sovrastanti.

archeologico (art. 10 par. 2). Va poi ricordato come lo Stato nella cui ZEE o piattaforma continentale avvenga una scoperta di questo tipo, qualora sia firmatario della Convenzione del 2001, sia tenuto a consultare le altre Parti contraenti e concordare con loro le attività da porre in essere al fine di preservare il ritrovamento ed evitarne qualsiasi danno derivante da attività umane, con particolare riguardo al saccheggio (v. *infra* par. IV).

L'art. 11 definisce la procedura da attuare nel caso di scoperte effettuate nella cosiddetta "Area", cioè, quel settore posto al di fuori dei limiti della giurisdizione nazionale, in cui gli Stati sono tenuti a proteggere il bene e a informare di eventuali scoperte l'Autorità internazionale dei fondi marini²³; l'art. 12, invece, descrive la procedura di intervento per la protezione del patrimonio culturale subacqueo nell'Area (per la sistematica trattazione degli artt. 11 e 12 v. *infra* par. IX).

4. A norma dell'art. 17, la funzione di controllo nei riguardi di qualsiasi attività possa nuocere al patrimonio sottomarino è affidata a ciascuno Stato contraente, che deve prevedere ed elevare sanzioni in applicazione della Convenzione di Parigi. Pertanto ogni Stato, fermo restando il principio di cooperazione al fine di garantire il rispetto delle sanzioni inflitte, è responsabile della sicurezza del patrimonio archeologico insistente sui fondali sottoposti alla propria giurisdizione. In acque internazionali, invece, è il cosiddetto "Paese coordinatore" ad irrogare sanzioni e a dirigere le operazioni di controllo, laddove sia stata notificata la presenza di beni di rilevanza culturale a norma degli artt. 11 e 12 della Convenzione (v. *infra* par. IX).

Le sanzioni devono essere «rigorose», cioè, in grado di garantire l'osservanza della Convenzione e di scoraggiare le violazioni, nonché di privare i contravventori dei proventi derivanti dalle attività illecite.

²³ Dell'Autorità internazionale dei fondi marini si occupano gli artt. 150 ss. della Convenzione UNCLOS, nonché l'Accordo applicativo adottato dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1994. L'Autorità svolge un ruolo di coordinamento tra gli Stati aderenti in materia di sfruttamento delle risorse minerarie del mare internazionale, unica zona in cui trova ancora applicazione il vecchio principio della libertà dei mari. Detto coordinamento si è ritenuto necessario al fine garantire uno sfruttamento "comune" delle risorse, cioè, nell'interesse dell'intera Comunità internazionale (v., fra tanti, CONFORTI, op. cit., 309).

Per questo motivo, il successivo art. 18, al par. 1, prevede il sequestro dei reperti che siano stati recuperati in maniera “non conforme”, per così dire, alle disposizioni UNESCO. I successivi parr. 2, 3 e 4, invece, dettano alcune linee guida relativamente alla gestione dei beni sequestrati. In particolare, rilevano gli obblighi di recupero, registrazione, tutela e quello di notifica al Direttore Generale dell’UNESCO e allo Stato che abbia nei confronti di detti beni un particolare collegamento (si pensi al caso, a mero titolo esemplificativo, di alcune anfore risalenti alla Magna Grecia del II sec. a.C., il cui Paese immediatamente connesso è, conseguentemente, l’Italia, sequestrate a dei cacciatori di tesori colti in flagranza di reato da una nave militare francese. In questo caso, la Francia avrà l’obbligo di notifica di sequestro di tali reperti anche nei confronti dell’Italia, sebbene potrà continuare a disporre delle anfore recuperate, purché lo faccia nell’interesse generale).

5. L’art. 22 della Convenzione prevede l’istituzione di una serie di organi preposti alla sua più corretta attuazione, lasciando agli Stati contraenti la libertà, se necessario, di istituirne degli ulteriori, non espressamente previsti nella Carta, al fine di raggiungere gli scopi ivi delineati. In particolare, questi ultimi consistono nella tenuta e aggiornamento di un *inventario* del patrimonio culturale subacqueo, nell’assicurare la tutela e la valorizzazione degli stessi, nella promozione della formazione e della ricerca nel campo dell’archeologia subacquea.

La “cabina di regia” è affidata al Segretariato dell’UNESCO, le cui attribuzioni sono menzionate all’art. 24. Il Segretariato ha il compito di organizzare le Conferenze degli Stati contraenti, di fornire ad essi l’aiuto necessario per l’attuazione delle decisioni raggiunte e di promuovere la Convenzione. Al funzionamento della Conferenza degli Stati parte è invece dedicato l’art. 23, il quale prevede che detta conferenza, in sessione ordinaria, abbia luogo una volta ogni due anni, e in sessione straordinaria ogni qualvolta lo richieda la maggioranza dei Paesi aderenti.

Nel corso del primo incontro, tenutosi a Parigi il 26 e 27 marzo 2009, la Conferenza degli Stati ha adottato il suo regolamento interno (*Rules of Procedure of the Meeting of States Parties to the Convention*

on the Protection of the Underwater Cultural Heritage)²⁴. Le regole 7 e 8 di quest'ultimo, in particolare, prevedono l'elezione, all'inizio di ogni Conferenza ordinaria, di un *Bureau*, incaricato di condurne i lavori, con a capo un Presidente e dei Vice-presidenti, che restano in carica due anni, cioè, fino all'elezione di un nuovo *Bureau* nel corso del meeting successivo. I compiti del Presidente della Conferenza sono per lo più di tipo amministrativo-organizzativo, dovendo quest'ultimo vigilare sulla corretta attuazione delle procedure previste durante l'incontro, gestirne l'agenda, moderare i dibattiti e seguire le operazioni di voto. La Conferenza, ai sensi dell'art. 32, parr. 4 e 5, può, inoltre, istituire un Consiglio consultivo, scientifico e tecnico, composto da esperti la cui candidatura è presentata dagli Stati contraenti e la cui scelta deve essere basata sull'applicazione di «un'equa ripartizione geografica e dell'obiettivo auspicabile di un equilibrio fra essi». La sua costituzione è anch'essa avvenuta nel corso della prima Conferenza degli Stati; i compiti del Consiglio sono elencati all'interno del relativo Statuto, contestualmente adottato (*Statutes of the Scientific and Technical Advisory Body to the Meeting of States Parties to the Convention on the Protection of The Underwater Cultural Heritage*)²⁵). Esso è composto di dodici membri i quali adempiono a tutta una serie di compiti che vanno dall'assistenza tecnica agli Stati nel corso delle Conferenze, all'organizzazione non solo di gruppi di studio o interventi sul campo, ma anche di seminari e incontri tematici, alle proposte di adozione di linee guida volte al

²⁴ Il testo delle *Rules of Procedure of the Meeting of States* è disponibile sul sito ufficiale dell'UNESCO al seguente link: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000182129_spa. La regola 2 del regolamento in parola prevede che gli Stati membri dell'UNESCO che non hanno aderito alla Convenzione di Parigi possono partecipare alle Conferenze senza diritto di voto. La regola 3, invece, elenca i compiti della Conferenza degli Stati, in ossequio a quanto previsto agli artt. 22 e 23 della Convenzione; tra essi ricordiamo l'elaborazione di linea guida per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla Convenzione, l'analisi e la discussione dei report presentati dagli Stati Parte e dal Consiglio consultivo, la nomina dei membri di quest'ultimo organo, nonché l'adozione e l'emendamento del suo statuto. La regola 4, invece, stabilisce l'*iter* per la creazione di ulteriori organi sussidiari della Convenzione. Infine, gli artt. 5 e ss. si occupano della definizione dell'agenda e delle modalità operative della Conferenza (durata degli interventi, procedure di elezione dei membri del Consiglio consultivo e sistema di voto).

²⁵ Il testo completo è disponibile al seguente indirizzo: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000182130>.

raggiungimento degli scopi previsti dalla Convenzione²⁶. I membri del Consiglio durano in carica quattro anni; ogni due anni, però, nel corso della Conferenza ordinaria, metà dei suoi componenti viene rinnovata.

Il Direttore Generale dell'UNESCO ha il compito di convocare sia le conferenze ordinarie degli Stati che quelle straordinarie, qualora lo richieda la maggioranza della Parti contraenti; di chiedere la registrazione della Convenzione, ai sensi dell'art. 34 della stessa, presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite²⁷ (avvenuta il 2 gennaio 2009); di ricevere dagli Stati parte i nomi e gli indirizzi delle autorità statali competenti in materia di patrimonio culturale subacqueo, la cui istituzione è prevista ai sensi dell'art. 22, par. 2. Con riguardo all'Italia, all'interno della Direzione Generale Archeologia è istituito un nucleo tecnico per il coordinamento delle iniziative di tutela attuate sul territorio dalle Soprintendenze per i beni archeologici, nonché di ulteriori specifiche proposte finalizzate, *in primis*, al censimento dei siti archeologici sommersi: il "Progetto Archeomar"²⁸.

Già avviato nel 2004, esso è volto al censimento, al posizionamento e alla documentazione dei beni archeologici presenti nei fondali marini delle regioni meridionali del Paese, ove tali beni sono di competenza statale (dunque Basilicata, Calabria, Campania e Puglia). Con riguardo alla Sicilia che, invece, è dotata di Statuto autonomo, l'art. 28 della Legge finanziaria 2004, ha istituito la Soprintendenza del Mare, che opera presso il Dipartimento Regionale dei Beni Culturali e Ambientali e dell'Educazione Permanente dell'Assessorato per i Beni Culturali Ambientali e Pubblica Istruzione della Regione Sicilia. Essa svolge compiti di ricerca, di censimento, di tutela, di vigilanza e di valorizzazione in vista della fruizione del patrimonio archeologico subacqueo, storico, naturalistico e demo-antropologico sommerso dei mari siciliani e delle sue isole minori.

²⁶ Più nello specifico, ai sensi dell'art. 7 del regolamento interno, la Conferenza adotta delle raccomandazioni ad essa sottoposte dal Consiglio per *consensus* o, in mancanza, a maggioranza delle Parti presenti al *meeting*. Le *sessioni* del Consiglio, invece, sono valide solo quando sono presenti almeno metà dei suoi membri.

²⁷ La registrazione di Trattati e Convenzioni presso il Segretariato dell'ONU, ai sensi dell'art. 102 dello Statuto delle Nazioni Unite, è necessaria affinché lo strumento pattizio di cui trattasi possa essere invocato dinanzi ad un dei suoi organi. In assenza, infatti, ciò non sarebbe possibile, fatta comunque salva la vigenza dello stesso trattato tra gli Stati che vi hanno aderito.

²⁸ Fonte: www.archeologia.beniculturali.it.

Tutti i dati raccolti confluiscono nel cosiddetto “Sistema Informativo Territoriale”, anch’esso operativo già a partire dal 2004²⁹.

6. L’art. 25 della Convenzione di Parigi è dedicato alla soluzione delle controversie insorgenti in seguito alla sua applicazione o interpretazione. Il par. 1, innanzitutto, prevede che in simili circostanze la soluzione della lite debba essere affidata ai negoziati, cioè, a quello strumento diplomatico che prevede l’apertura di un dialogo tra le parti interessate, al fine di trovare una soluzione condivisa o, altrimenti, mediante il ricorso ad «altri mezzi di soluzione pacifica di loro scelta». In caso di mancato componimento della controversia, il par. 2 prevede il successivo ricorso alla mediazione dell’UNESCO che, ascoltate le ragioni delle parti, proporrà una soluzione “mediata”, cioè, derivante dagli sforzi sia delle parti che del terzo esterno.

Ancora, in caso di ulteriore mancata soluzione del caso, il par. 3 rinvia alla Convenzione di Montego Bay, che contempla l’applicazione delle disposizioni relative alla soluzione delle controversie di cui alla Parte XV della stessa, anche quando lo Stato interessato non vi abbia mai preso parte e non l’abbia mai ratificata. A sua volta, essa prevede il ricorso alla conciliazione o, in ultima istanza, ad un Tribunale internazionale a scelta delle Parti contraenti tra il Tribunale internazionale per il diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia o un tribunale arbitrale (costituito a norma dell’allegato VI o VII, a seconda dei casi, della Convenzione UNCLOS).

7. La Convenzione del 2001 costituisce un trattato cosiddetto “aperto”, cioè, un trattato al quale sono liberi di partecipare, mediante la sua ratifica secondo le norme interne, anche quegli Stati che non hanno contribuito alla sua negoziazione. Perché una simile volontà abbia valore, però, occorre che la sottoscrizione successiva dell’atto di adesione sia espressamente prevista all’interno dell’accordo, come nel caso della Convenzione del 2001, art. 6, par. 2.

In conformità a quanto disposto dal successivo art. 27, la Convenzione è entrata in vigore tre mesi dopo il deposito presso l’U-

²⁹ Ulteriori riferimenti alla Soprintendenza del Mare sono reperibili sulla pagina ad essa dedicata su www.regione.sicilia.it.

NESCO dello strumento di ratifica da parte del ventesimo Paese, il 2 gennaio 2009. La possibilità di denunciare la Convenzione, invece, eventualità ad oggi mai verificatasi, è prevista all'art. 32 e consiste nell'invio di una notifica scritta al Direttore Generale, i cui effetti sono rimandati al decorso di dodici mesi dalla ricezione della stessa. È interessante osservare come il par. 3 del medesimo articolo sottolinei, però, che una eventuale denuncia non farebbe venir meno il dovere di ciascuno Stato contraente di adempiere a tutti gli obblighi enunciati nella Convenzione, ai quali sarebbero comunque sottoposti in virtù del diritto internazionale, indipendentemente da essa. Quella del 2001, pertanto, può essere considerata come una Convenzione di codificazione, poiché volta a raccogliere un insieme di norme, relative ad una data materia, già esistenti e vigenti nell'ordinamento giuridico internazionale, al fine di provvedere ad una sistemazione organica e solo successivamente espansiva³⁰.

8. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione di Parigi con la legge 23 ottobre 2009, n. 157, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*³¹, entrata in vigore l'8 aprile 2010. Essa ha adattato la norma internazionale pattizia all'ordinamento italiano attraverso il cosiddetto "procedimento speciale" o "mediante rinvio"³². Infatti, l'art. 2 della legge, rubricato

³⁰ L'art. 13, par. 1, lett. a) della Carta delle Nazioni Unite attribuisce all'Assemblea generale il compito di incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione. Per tale motivo fu istituita la Commissione di diritto internazionale, col compito di studiare e codificare il diritto consuetudinario e raccogliere l'insieme delle norme formatesi nel tempo con riguardo ad un dato settore. Fu così che, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, venne predisposta dalla Commissione, e proposta all'Assemblea, una serie di convenzioni di codificazione, coprendo quasi tutti i settori del diritto internazionale. Le convenzioni di codificazione, pur raccogliendo le norme consuetudinarie e, pertanto, già in grado di vincolare gli Stati, conservano il limite di efficacia soggettiva proprio dei trattati internazionali. Infatti, se esse si limitano a raccogliere le consuetudini valgono per tutti gli Stati; se esse, invece, introducono nuove norme, saranno applicate solo agli Stati che avranno aderito al trattato (v., per ulteriori approfondimenti, MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, p. 83).

³¹ Pubblicata in G.U. 10 novembre 2009, n. 262.

³² Con riguardo ai mezzi attraverso i quali l'ordinamento interno dà applicazione ai trattati e agli accordi stipulati a livello internazionale, si suole parlare del cosiddetto

Ordine di esecuzione, dispone la piena ed intera esecuzione della Convenzione, senza riportare nel corpo della norma l'intero testo dell'accordo.

L'art. 3, invece, ha il compito di adattare, a sua volta, le norme di quest'ultima al sistema delle acque vigente in Italia, con specifico riguardo alla zona contigua che si sovrappone, in alcuni punti, a quella di altri Stati che si affacciano sul Mediterraneo. Al fine di determinare la competenza degli interventi in caso di scoperte relative a beni culturali subacquei, si afferma che quando la zona di mare di cui all'art. 94 del Codice dei beni culturali³³ e del paesaggio (cioè, quella che si estende per dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale) «si sovrappone con un'analoga zona di altro Stato e non è ancora intervenuto un accordo di limitazione, le competenze dell'Italia non si esercitano oltre la linea mediana»³⁴.

L'art. 4, invece, stabilisce, rinviando direttamente agli artt. 9 e 10 della Convenzione del 2001, le prerogative statali in materia di intervento a salvaguardia del patrimonio subacqueo nelle cosiddette

“adattamento del diritto statale al diritto internazionale”. In questo quadro, sono due i procedimenti utilizzati: il primo procedimento è quello “ordinario” e consiste nella riformulazione completa delle norme internazionali nella legge nazionale. Il secondo, invece, è detto “speciale”, in quanto la norma internazionale non viene riformulata nella legge di esecuzione, ma gli organi preposti si limitano a ordinarne l'osservanza, rinviando direttamente al testo dell'accordo (per approfondimenti sul tema dell'adattamento si rinvia a FOCARELLI, op. cit., 602 ss.).

³³ Prima dell'entrata in vigore della legge in parola, la tutela del patrimonio culturale sommerso era disciplinata dall'art. 933 del Codice Civile, rubricato *Rigetti del mare e piante sul lido e ai Relitti aeronautici*, per il quale i diritti sopra le cose gettate in mare o sopra quelle che il mare rigetta e sopra le piante e le erbe che crescono lungo le rive del mare sono regolati dalle leggi speciali, con un rinvio diretto agli artt. 510, 511, 512 e 513 del Codice della Navigazione, a loro volta relativi ai ritrovamenti di relitti in mare o rigettati dal mare nel demanio marittimo e al ritrovamento di cetacei arenati sul litorale della Repubblica italiana. Vanno poi considerati anche i più specifici art. 88 e ss. del Codice dei beni culturali e paesaggistici (cosiddetto Codice Urbani), approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In particolare, in base all'art. 94, gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nella zona tra le 12 e le 24 miglia marine dovevano essere tutelati ai sensi dell'Allegato alla Convenzione UNESCO 2001.

³⁴ Ai sensi dell'art. 1, co. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 61, la linea mediana è quella formata da una serie di punti, ciascuno dei quali è equidistante dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e di quello dello Stato interessato, cioè, il Paese che fronteggia l'Italia e con il quale le rispettive zone contigue si sovrappongono.

zone di protezione ecologica, cioè, in base alla legge 8 febbraio 2006 n. 61, poste oltre il limite esterno del mare territoriale, entro le quali l'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di prevenzione e tutela dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico subacqueo.

L'art. 5 contiene norme dettagliate in merito alle denunce di ritrovamento e alle richieste di autorizzazione, rivolte al Ministero per i beni culturali, per lo svolgimento di interventi sul patrimonio culturale sottomarino nelle zone di protezione ecologica o sulla piattaforma continentale italiana.

Infine, con riguardo al patrimonio culturale situato nell'Area internazionale dei fondi marini, l'art. 6, con esplicito richiamo all'art. 11, par. 1 della Convenzione, stabilisce che i cittadini italiani (o il comandante di una nave battente bandiera italiana) sono tenuti a denunciare entro tre giorni il ritrovamento o a manifestare la volontà di impegnarsi in interventi sui beni individuati al Ministero degli Affari esteri che si raccorderà con il Ministero dei beni culturali (o al Ministero della difesa se trattasi di nave di Stato o da guerra)³⁵. Nelle consultazioni di cui all'art. 12, par. 2 della Convenzione, l'Italia sarà rappresentata dal Ministero degli Affari esteri, in raccordo con il Ministero per i beni culturali o con quello della Difesa, a seconda del bene in questione.

L'armonizzazione interna rispetto ai principi richiamati in materia di controllo e di sanzioni nel caso di attività illecite coinvolgenti il patrimonio culturale sottomarino (di cui agli artt. 17 e 18 della Convenzione) è affidata all'art. 7, in base al quale sarà il Ministero degli Affari esteri a notificare l'avvenuta confisca degli oggetti del patrimonio culturale subacqueo recuperati in maniera non conforme ai principi della Convenzione, al Direttore generale dell'UNESCO e ai Paesi aventi un legame verificabile con essi. In questo modo, l'Italia attua il principio di cooperazione in materia di lotta al traffico illegale di oggetti appartenenti al patrimonio culturale subacqueo. Delle sanzioni, invece, si occupa l'art. 10, in base al quale coloro che non denunciano il ritrovamento o non manifestano chiaramente l'intenzione di effettuare un intervento sul patrimonio culturale

³⁵ Allo stesso modo, l'art. 8 assegna al Ministero dei beni culturali e a quello della difesa, quando trattasi di navi di Stato o da guerra, la competenza rispetto alle operazioni previste dall'art. 22 della Convenzione (inventariazione, protezione, conservazione e gestione del patrimonio culturale subacqueo).

subacqueo individuato commettono un reato punibile con l'arresto fino ad un anno e col pagamento di un'ammenda. Invece, chiunque introduca o venda nel territorio italiano beni del patrimonio culturale subacqueo, recuperati mediante un intervento non autorizzato, è punibile con la reclusione fino a due anni e con la multa.

9. Il Banko Skerki appartiene al complesso dei cosiddetti "Banchi del canale di Sicilia" e costituisce un'importante zona archeologica e naturalistica situata in acque internazionali, equidistante da Sicilia, Tunisia e Sardegna. Esso ospita una infinita varietà di invertebrati e pesci, tra i quali è segnalata la presenza anche di squali bianchi. È un sito di oltre 700 m² che risale da circa 200 metri di profondità fino ad arrivare in prossimità della superficie; 30 cm è il suo punto più basso, segnalato sulle carte nautiche come Scoglio Keith, con macigni che si accavallano uno sull'altro; conformazione, questa, estremamente pericolosa per la navigazione e causa di una considerevole presenza *in loco* di relitti, finanche risalenti all'epoca romana, che custodiscono importanti tracce del nostro passato³⁶. Il sito è altresì noto per

³⁶ Più nello specifico, nelle acque del Banko Skerki è stata documentata la presenza di otto relitti. Cinque di questi risalgono al periodo compreso tra il I sec. a.C. e il IV d.C.; la più antica imbarcazione, della lunghezza di circa 30 m, è stata datata al 100 a.C. All'interno di essa i ricercatori hanno rinvenuto anfore e altri vasi fittili. Un'altra imbarcazione romana, anch'essa risalente al I sec. d.C., trasportava granito o marmo sotto forma di grandi blocchi o colonne funzionali ad essere assemblati, probabilmente, per la costruzione di un tempio (v. MCCANN, OLESON, *Deep-Water Shipwrecks off Skerki Bank: The 1997 Survey*, in *JRA*, Suppl. 58, 2004., 224 ss.). Tra gli oggetti recuperati figurano contenitori in vetro, oggetti d'uso domestico e da cucina, come vasellame da fuoco, coperchi, piatti e brocche, oggetti in bronzo, monete e almeno otto differenti tipologie di anfore. Un'altra nave identificata è un vascello islamico del XVIII o inizi XIX secolo; le restanti due imbarcazioni sono datate al XIX secolo. Solo per citare un esempio di importante ritrovamento in questa zona, si pensi alla localizzazione, presso lo scoglio Biddlecombe, il cui colmo si trova a circa tre metri di profondità, di alcuni cannoni in ferro di notevoli dimensioni, frammenti di piatti in porcellana da inquadrare nella produzione di cineserie di fine '700. L'imbarcazione relativa ai cannoni e alle stoviglie era una fregata francese, l'*Athenienne*, poi conquistata dagli Inglesi nella battaglia di Trafalgar del 1805. Salpata da Gibilterra nel 1806 per unirsi alla flotta inglese operante nella zona siciliana, l'*Athenienne* trovò la sua inesorabile fine ottobre dopo aver trovato lungo la sua rotta proprio il Banko Skerki (cfr., quasi *verbatim* e per ulteriori approfondimenti sui tesori del Banko Skerki, TUSA, *L'avventurosa storia delle scoperte archeologiche nel Canale di Sicilia. Dal dio orientale al satiro, i tesori strappati al mare*, su www.regione.sicilia.it).

l'omonima battaglia del 2 dicembre 1942, quando un convoglio mercantile italiano, scortato da alcune navi da guerra della Regia Marina e diretto in Libia per rifornire le truppe dell'Asse in Africa Settentrionale, fu attaccato da una squadra navale della *Royal Navy*³⁷.

Oltre ad essere a rischio, dal punto di vista archeologico, a causa delle incursioni e dei tentativi di depredamento da parte dei cacciatori di tesori, il sito è in pericolo, dal punto di vista naturalistico, a causa dei passaggi non monitorati di petroliere e container, senza considerare i danni derivanti dallo svolgimento di un'attività di pesca pressoché incontrollata. È per tali motivi che, dopo una serie di dibattiti e di denunce da parte delle associazioni³⁸, l'Italia ha dato inizio alla procedura di notifica all'UNESCO, prima nella storia dall'entrata in vigore della Convenzione di Parigi, per la tutela internazionale del Banco Skerki³⁹, ai sensi dell'art. 11, in base al quale la tutela dei siti subacquei insistenti sull'Area (v. *supra*, par. 3) compete a tutti gli Stati contraenti. In seguito alla notifica effettuata al Direttore generale e al Segretario generale dell'Autorità internazionale dei fondi marini da parte del nostro Paese, tutti gli Stati che ritengono di avere un collegamento verificabile ed evidente con il sito in oggetto possono, a loro volta, ai sensi dell'art. 11, par. 4 della Convenzione, inviare una dichiarazione di interesse, al fine di essere attivamente coinvolti nell'assicurare una effettiva tutela del banco, sebbene particolare riguardo sarà rivolto agli Stati di origine o storicamente connessi ai beni insistenti sul sito. Successivamente, a norma dell'art. 12, saranno avviate delle consultazioni, volte a individuare il modo migliore per salvaguardare il banco, sotto la direzione dello "Stato coordinatore" (presumibilmente l'Italia), designato dalle Parti contraenti. Lo Stato coordinatore avrà anche il compito di verificare che le attività svolte nell'area di interesse rispettino il sito archeologico e, in caso contrario, emanare opportune sanzioni. In attesa delle consultazioni, intanto, tutti gli Stati sono abilitati ad

³⁷ Per approfondimenti sulle battaglie svoltesi in quella zona di mare nel periodo compreso tra il 1942 e il 1943 si rinvia a ACCINI, *La rotta della morte*, Milano, 2012.

³⁸ Cfr., tra i tanti, Palermo. *La comunità scientifica e le associazioni ambientaliste contro le trivellazioni. Vincolare i Banchi del Canale di Sicilia per salvare un ecosistema unico al mondo*, Comunicato stampa del 10 dicembre 2014, www.patrimoriosos.it.

³⁹ V. la notizia su www.unesco.org e su <https://delegazioneunesco.esteri.it>.

attivarsi e ad adottare le misure ritenute più opportune per la protezione di detto patrimonio.

Quello del Banko di Skerki è un caso di estremo interesse, poiché costituisce il primo esempio di attivazione della procedura di tutela prevista nella Convenzione sulla protezione del patrimonio subacqueo. Bisognerà ora attendere le consultazioni al fine di verificare la portata delle misure definite e i loro tempi di attuazione, il che costituirà un definitivo banco di prova circa l'operatività in concreto della Convenzione, anche al fine di comprendere quanto sia effettiva la volontà di cooperare dei governi per porre rimedio alla distruzione del patrimonio archeologico e naturalistico custodito nei fondali marini.

IL CASO DEL RITROVAMENTO DEL *SAN JOSÉ*

GUGLIELMO MAURO ROVERSI MONACO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I procedimenti civili in Colombia. – 3. I procedimenti amministrativi in Colombia. – 4. I procedimenti negli Stati Uniti. – 5. L'intervento delle comunità indigene. – 6. I risvolti giuridici a livello internazionale. – 6.1. L'applicabilità della *sovereign immunity* alle navi da guerra affondate. – 6.2. Il diritto di proprietà sui relitti. – 7. Il relitto come bene culturale. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Nel 1982 la *Glocca Mora Co.*, una compagnia statunitense di investitori, dichiarò alle autorità competenti di avere individuato, dopo ricerche autorizzate dalle autorità locali e durate mesi, il relitto di un'imbarcazione al largo della costa colombiana. Si trattava del famoso galeone spagnolo *San José*, affondato da navi britanniche durante la battaglia di Barù, l'8 giugno del 1708. L'importanza di questo relitto è notoria, essendo entrato da tempo nelle leggende e nell'immaginario collettivo locale ed internazionale: la nave infatti stava trasportando gran parte dell'oro e delle gemme estratte dalle colonie spagnole in Sud America, destinata a finanziare gli sforzi bellici durante la guerra di successione spagnola, tanto che il suo affondamento cambiò il corso della storia europea. Si tratta quindi di una scoperta di straordinaria importanza, non solo per la natura intrinseca del ritrovamento, ma anche perché quello che resta della nave naufragata contiene tuttora innumerevoli artefatti dell'epoca, che possono gettare una miglior luce sulla situazione economica, sociale, culturale e politica di entrambi i continenti nel XVIII secolo. La sua fama è legata anche al valore odierno del contenuto del relitto: secondo valutazioni approssimative, infatti, viene stimato ammontare tra 1,5 e 17 miliardi di dollari, il che lo rende il relitto di maggior valore mai rinvenuto.

2. Ancor prima del recupero del veliero affondato, già solo la sua ricerca ha dato vita a una lunga serie di procedimenti giudiziari. L'annuncio della possibile individuazione del luogo in cui si trovava il *San José*, reso noto nel 1982 dalla *Glocca Mora Co.*, che successivamente mutò il proprio nome in *Sea Search Armada* (d'ora in poi, richiamata quale *SSA*), portò le autorità colombiane a suggerire una spartizione del 50% fra lo Stato e la *SSA*. Tuttavia, all'accettazione della proposta da parte della compagnia, cessarono le comunicazioni con il proponente. La *SSA* agì quindi in giudizio,

durante il quale il Governo argomentò, *inter alia*, che i beni cui si faceva riferimento non erano qualificabili come “tesoro”¹, trattandosi di beni antichi e di importanza culturale. Il primo grado si concludeva con la Corte che ribadiva la divisione del valore dei beni del 50% alla SSA e del 50% allo Stato, comprendendovi l'intero contenuto del relitto e sostenendo, sulla scorta dell'art. 300 del codice civile colombiano, che esso non era patrimonio culturale e poteva rientrare nella categoria di “tesoro”, senza essere conseguentemente sottoposto a tutela speciale. Appellata la sentenza, la Corte di Appello confermò la sentenza di prima istanza.

Quest'ultima fu impugnata a sua volta di fronte alla Corte di Cassazione. In tale sede, la Corte cassò la sentenza del 1997 nella parte in cui non era stato applicato il regime di tutela speciale previsto a favore del patrimonio culturale, storico, artistico, e archeologico. Attribuiva infatti al relitto la tutela riconosciuta ai “monumenti mobili”, rendendo di fatto inapplicabile la *law of finds*², principio giusto il quale il soggetto che ha ritrovato un bene abbandonato ne ha il pieno diritto di proprietà.

La Corte quindi concluse confermando una divisione dei proventi di un eventuale recupero del 50% per la SSA e del 50% per lo Stato colombiano, ma solo e limitatamente a quei beni non qualificabili come facenti parte del patrimonio culturale³.

3. Successivamente, dopo la conclusione dei procedimenti civili, Antonio José Rengifo, avvocato ed esperto del caso di specie, portò innanzi al tribunale amministrativo la DIMAR e lo Stato della

¹ Categoria intesa secondo la definizione offerta dall'art. 700 del Código Civil Colombiano: “El descubrimiento de un tesoro es una especie de invención o hallazgo. Se llama tesoro la moneda o joyas u otros efectos preciosos que, elaborados por el hombre, han estado largo tiempo sepultados o escondidos, sin que haya memoria ni indicio de su dueño”. In base a tale catalogazione, il bene è sottoposto a regole peculiari riguardo al diritto di proprietà del soggetto che lo ha ritrovato.

² WILDER, *Application of Salvage Law and the Law of Finds to Sunken Shipwreck Discoveries*, *Defense Counsel Journal*, January 2000, p. 92 ss.: <https://pdfs.semanticscholar.org/3bfc/4c3583c7a31cb0cc25e1ad0231f9b83219a4.pdf>

³ Corte Suprema De Justicia, Sala De Casación Civil Magistrado, Bogotá, D.C., 05.07.2007, Ref: Expediente 08001-3103-010-1989-09134-01.

Per il testo della sentenza:

<http://www.javeriana.edu.co/blogs/juancontreras/files/Sentencia-Gale%C3%B3n-San-Jos%C3%A9.pdf>.

Colombia, asserendo di voler proteggere i diritti e gli interessi collettivi alla buona e corretta amministrazione, alla difesa del patrimonio culturale e pubblico della Nazione, danneggiati dalla DIMAR nel riconoscere diritti sul relitto del *San José* alla SSA. Così, nel 2009, si avviò il procedimento amministrativo, che si concluse solo dopo il ricorso a tutti i gradi di giudizio disponibili, con la sentenza del Consiglio di Stato del febbraio 2018. Con quest'ultima, veniva confermata la sentenza di secondo grado, in cui, tra le altre cose, veniva rifiutata la tesi dell'attore, fondata sulla richiesta di nullità dell'atto con cui la DIMAR concesse i diritti alla SSA, considerando la Corte che con esso non si produsse una violazione del diritto collettivo di tutela del patrimonio culturale, dal momento che i diritti furono riconosciuti alla compagnia solo nel caso in cui non si fosse trattato di un bene di valore storico o culturale⁴.

4. La SSA, a fronte del parziale fallimento delle sue pretese giudizialie della mancata esecuzione del provvedimento della Corte Suprema da parte dello Stato della Colombia, decise di rivolgersi alle corti statunitensi del distretto della Columbia, Washington⁵. In particolare, accusava il governo colombiano di inadempimento contrattuale e di appropriazione illecita, al contempo tornando a chiedere il riconoscimento e l'applicazione della sentenza della Corte Suprema di Giustizia colombiana, in cui era stato riconosciuto il suo diritto a metà dell'eventuale tesoro⁶.

⁴ Consejo De Estado Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo, Bogotá, D.C., 13.02.2018. Radicación: CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01.

Per il testo della sentenza:

<http://www.legisaldia.com/BancoMedios/Archivos/sent-25000231500020020270401-18.pdf>

⁵ La SSA fondavaiil procedimento sul *Foreign Sovereign Immunities Act*, atto del 1976 con cui gli Stati Uniti disciplinavano la possibilità e le modalità di citare in giudizio uno Stato straniero presso le proprie Corti. In particolare, la SSA argomentò la propria pretesa in relazione ad una violazione del contratto da parte dello Stato colombiano, contratto con cui quest'ultimo si era impegnato a cedere il 50% del ritrovamento del *San José*.

Per il testo completo dell'atto:

<https://www.fjc.gov/sites/default/files/2014/FSIAGuide2013.pdf>

⁶ *Sea Search Armada v. Repubblica di Colombia*, 10-2083 (24 ottobre 2011).

Per il testo della sentenza: www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCOURTS-dcd-1_10-cv-02083

Entrambe le Corti tuttavia rigettarono le domande della compagnia: la prima evidenziò l'ormai avvenuta prescrizione dell'azione, e l'impossibilità per la Corte stessa di decidere riguardo a una disposizione di un organo di un altro Stato sulla divisione del valore del relitto del *San José*, qualora fosse recuperato. La seconda domanda, presentata avanti la Corte Federale del Distretto della Columbia, in Washington, avanzava le medesime argomentazioni, aggiungendovi unicamente, quale fatto nuovo, che il governo colombiano aveva interferito nelle relazioni commerciali tra la SSA e un terzo. La Corte rigettò la domanda, argomentando che il solo nuovo elemento di fatto richiamato nell'atto di appello era inammissibile, in quanto doveva essere indicato già nel primo grado del procedimento, e che per la restante parte dell'atto di appello, per il principio di diritto del *ne bis in idem*, la Corte non si poteva esprimere: la sentenza di primo grado aveva già emesso una sentenza al riguardo.

5. A tali vicissitudini giudiziarie, si è aggiunto un ulteriore tassello quando, nel luglio 2018, una delegazione della comunità Qhara Qhara, una delle 36 nazioni indigene boliviane, ha notificato allo Stato colombiano le proprie pretese sul San José. L'argomentazione verteva sul fatto che la maggior parte del contenuto del galeone proveniva da alcune miniere situate a Potosì, allora parte del vicereame del Perù sotto il dominio spagnolo, e oggi facente parte del territorio dello Stato della Bolivia. Non solo: parte dell'oro e dell'argento che era stato caricato nel *San José* proveniva, in base a quanto sostenuto da Senobio Fernandez Ruiz, autorità della giustizia indigena dei Qhara Qhara, dai saccheggi e dalle profanazioni delle tombe dei popoli indigeni, che avevano la tradizione di seppellire i propri morti con tutti gli onori –compresi oro e argento, che avevano un importante ruolo spirituale e culturale nella loro società –. Per tale ragione, dopo uno studio approfondito degli archivi storici del proprio paese, ricorrendo anche a propri periti, e supportate dalla Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), le autorità dei Qhara Qhara hanno redatto e consegnato al governo colombiano un documento di duecento pagine con cui argomentavano le proprie pretese sul carico del *San José*.

Il governo colombiano non ha tuttavia accettato la proposta di incontrare la delegazione per discutere dell'argomento, e ad oggi non ha ancora fornito una vera e propria risposta alle pretese dei Qhara

Qhara. Le esatte motivazioni e argomentazioni utilizzate dalla delegazione indigena non sono pubbliche, ma tale richiesta appare meno fondata di quella che può vantare, ad esempio, la Spagna. Si tratterebbe, infatti, di beni sottratti alle popolazioni indigene più di tre secoli fa, all'interno di un territorio che era allora quello della Spagna – la zona delle miniere rientrava infatti nel vicereame del Perù, non in una colonia⁷.

6. Nel 2013, il Presidente colombiano, Juan Manuel Santos, firmò la legge 1675/2013 che stabiliva che qualunque oggetto creato dall'uomo, dotato di importanza culturale (compresi quindi anche i relitti di navi) e sommerso nelle acque sottoposte alla giurisdizione colombiana, fosse di proprietà dello Stato della Colombia. Il contenuto della disposizione e la tempistica rendono evidente lo scopo di assicurare il diritto di proprietà del relitto del *San José* allo Stato, opponendosi in anticipo a possibili richieste di terzi. Tuttavia, tale legge pare in contrasto con la generale evoluzione del diritto internazionale e, benché tutti i procedimenti sopra esposti si siano conclusi, la questione è lungi dall'essersi estinta. Diverse sono, infatti, le problematiche giuridiche internazionali legate al recupero e all'eventuale sfruttamento del contenuto del relitto del *San José*.

Occorre anticipare tuttavia che, come sottolinea Anastasia Strati, c'è “una generale assenza di regole di diritto internazionale sul regime giuridico dei relitti. Come risultato, tale area rimane soggetta a grande incertezza”⁸. Perciò, si rende necessario effettuare un attento esame dell'ampio e spesso contraddittorio insieme degli accordi, delle convenzioni e della pratica internazionale, al fine di individuare le possibili disposizioni applicabili al caso di specie.

6.1. Bisogna in primo luogo verificare, alla luce del diritto internazionale, chi possa reclamare diritti sul relitto, essendo

⁷ Notizia trattata da: *El reclamo indígena por el galeón San José*, *El Espectador*, 2.08.2018:

<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-reclamo-indigena-por-el-galeon-san-jose-articulo-803934>.

⁸ STRATI, *A Commentary to the Draft Convention on the protection of Underwater Cultural Heritage*, UNESCO Archives n. 115994, 1999 p. 21; http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=115994&set=50C643E7_3_0&gp=1&lin=1&ll=1

molteplici i soggetti che potrebbero avanzare richieste, dalla SSA alla Colombia, dalla Spagna al Regno Unito.

Le navi da guerra e in generale le navi governative aventi propositi non commerciali godono di *sovereign immunity*, ovvero di immunità rispetto a qualunque giurisdizione non sia quella del proprio Stato di appartenenza. Si tratta di un principio consacrato nel diritto consuetudinario internazionale e codificato in quello convenzionale dall'art.8 della Convenzione di Ginevra Concernente l'Alto Mare del 1958⁹ e dall'art. 32 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982¹⁰, dall'art. 16 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'Immunità Giurisdizionale degli Stati e delle loro Proprietà del 2004¹¹, e dall'art. 15 della Convenzione di Bruxelles del 1926¹².

⁹ Convention on the High Seas, aperta alla firma il 29 aprile 1958 a Ginevra, entrata in vigore il 30 settembre 1962. Per il testo della Convenzione:
https://treaties.un.org/doc/Treaties/1963/01/19630103%2002-00%20AM/Ch_XXI_01_2_3_4_5p.pdf

Ai sensi dell'art. 8 della stessa Convenzione: "Warships on the high seas have complete immunity from the jurisdiction of any State other than the flag State [...]".

¹⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea, aperta alla firma il 10 dicembre 1982 a Montego Bay, entrata in vigore il 16 novembre 1994.

Ai sensi dell'art. 32 della stessa Convenzione: "With such exceptions as are contained in subsection A and in articles 30 and 31, nothing in this Convention affects the immunities of warships and other government ships operated for non-commercial purposes".

Per il testo della Convenzione:

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

¹¹ United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, aperta alla firma il 2 dicembre 2004 a New York, non è ancora entrata in vigore.

Ai sensi dell'art. 16 della stessa Convenzione: "1. Unless otherwise agreed between the States concerned, a State which owns or operates a ship cannot invoke immunity from jurisdiction before a court of another State which is otherwise competent in a proceeding which relates to the operation of that ship if, at the time the cause of action arose, the ship was used for other than government non-commercial purposes. 2. Paragraph 1 does not apply to warships, or naval auxiliaries, nor does it apply to other vessels owned or operated by a State and used, for the time being, only on government non-commercial service. [...]". Per il testo della Convenzione:

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf

¹² International Convention for the Unification of Certain Rules relating to the Immunity of State-owned Vessels, entrata in vigore a Bruxelles il 10 aprile 1926, seguita da un Protocollo aggiuntivo entrato in vigore il 24 maggio 1934, a Bruxelles. Ai sensi dell'art. 3 della stessa Convenzione: "The provisions of the two preceding Articles shall not apply to ships of war. [n.d.r.: nei due articoli precedenti la

Ciò posto, sorge l'interrogativo sull'applicabilità di tale principio a una nave affondata: il relitto, infatti, mantiene il regime giuridico della nave, o quest'ultimo, al contrario, è inapplicabile?

Numerosi riferimenti in materia sono individuabili in diverse convenzioni internazionali: l'art. 29 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del mare del 1982, richiamando l'art. 8 della Convenzione di Ginevra sull'Alto Mare, offre una definizione di nave da guerra che esclude la possibilità che sia riferita anche a navi affondate, prevedendo infatti, tra gli elementi specifici di una nave da guerra, la presenza di un equipaggio che la manovri sotto il comando di un ufficiale. Stessa problematica si ritrova nella definizione offerta dalla *International Convention On Salvage*, dell'Organizzazione Marittima Internazionale del 1989¹³, che implica che una nave debba essere in grado di navigare e di trasportare oggetti o persone. Anche la dottrina si allinea con questa impostazione, indicando come le navi da guerra usufruiscano della completa immunità in quanto in servizio di difesa del proprio Stato; una volta affondate, e dopo un lungo periodo in mare, non perdura la *ratio* di tale immunità¹⁴.

La giurisprudenza tuttavia procede in senso opposto, riconoscendo tale immunità anche ai resti delle navi affondate. Diversi sono i casi nella giurisprudenza internazionale al riguardo, di cui due sono particolarmente rilevanti per il caso di specie.

Il primo riguarda il relitto della *Nuestra Señora de las Mercedes*, una fregata spagnola affondata nel 1804, che fu ritrovata dalla compagnia *Odyssey Marine Exploration Inc.* in acque internazionali. Nacque un contenzioso legato al suo ritrovamento, poiché la compagnia vantava diritti di proprietà sulla scorta della *law of finds* e,

Convenzione stabilisce che le navi di proprietà dello Stato saranno soggette alle stesse norme di responsabilità delle navi private]".

Per il testo della Convenzione p. 199 ss.:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20176/v176.pdf>

¹³ Art. 1, lett. b): "*Vessel means any ship or craft, or any structure capable of navigation*". Per il testo della Convenzione:

<http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1996/TS0093.pdf>

¹⁴ WALKER, *A Contemporary Standard for Determining Title to Sunken Warships: A Tale of Two Vessels and Two Nations*, *U.S.F. Maritime Law Journal*, 1999-2000; MOMTAZ, *La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*, in NDIAYE, WOLFRUM, *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mersah*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2007, p. 443 ss.

in alternativa, reclamava la ricompensa per il suo recupero, una volta che questo fosse portato a termine; la Spagna si oppose a entrambe le ipotesi proposte, proibendo il recupero della nave. Aperto il contenzioso, il giudice della città di Tampa, in Florida, dopo aver citato la politica statunitense riguardo alla tutela delle navi da guerra affondate, rifiutò le tesi della *Odyssey Marine Exploration Inc.*, e si pronunciò nel senso di riconoscere l'interesse della Spagna nel preservare l'ultima dimora della *Mercedes*, riferendosi, *inter alia*, anche al fatto che il principio della *sovereign immunity* delle navi da guerra impediva alla Corte l'esercizio della propria autorità giudiziale. Gli Stati Uniti, intervenendo nel procedimento, si allinearono con la posizione spagnola¹⁵.

Il secondo caso è quello della *The Glomar Explorer*, nave attrezzata dai servizi segreti americani per il recupero di un sottomarino russo affondato vicino alle coste hawaiane, che fu oggetto di tentativi di recupero durante il 1968¹⁶. In risposta all'incidente diplomatico così creatosi, l'intero blocco sovietico avanzò, durante la *III Conferenza del diritto del mare*¹⁷ una tesi giusta la quale una nave da guerra affondata potesse essere recuperata solo dallo Stato di bandiera, salvo consenso di quest'ultimo, dal momento che essa continua a usufruire dell'immunità garantitale quando non era affondata¹⁸. Diversi commentatori poi sottolinearono che la segretezza con cui erano state condotte le operazioni dagli Statunitensi fosse un evidente indizio che essi erano a conoscenza dell'illiceità della loro azione di recupero¹⁹.

¹⁵ *Odyssey Marine Exploration Inc. v. The Unidentified Shipwrecked Vessel*, 675 F. Supp.2d 1126 (M.D. Fla. 2009), affirmed 657 F.3d 1159 (11th Circ. 2011); VADI, *International Law and the Uncertain Fate of Military Sunken Vessels*, *Italian Yearbook of International Law*, Vol. XIX, 2009, pp. 253-277;

AZNAR-GOMEZ, *Trasures hunters, sunken State vessels and the 2001 UNESCO Convention on the protection of underwater Cultural Heritage*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Nijhoff, Leiden, 2010, pp. 209-236.

¹⁶ RUBIN, *Sunken Soviet Submarines and Central Intelligence; Laws of Property and the Agency*, *American Journal of International Law*, vol. LXIX, 1975, p. 855 ss.

¹⁷ La terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare portò all'adozione del testo definitivo della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del mare nel 1982.

¹⁸ QUENEUDEC, *Chronique du droit de la mer*, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLVI, 2000, p. 680 ss.

¹⁹ EUSTIS, *The Glomar Explorer Incident: Implications for the Law of Salvage*, *Virginia Journal of International Law*, vol. XVI, 1975, p. 177 ss.

A dirimere il contrasto tra l'impostazione data dalle definizioni convenzionali e l'effettiva applicazione pratica del diritto fra gli Stati, forse un aiuto può rinvenirsi nel *Report* dell'Istituto di Diritto Internazionale presentato dalla IX Commissione nel 2011²⁰, vertente proprio sul regime giuridico internazionale dei relitti di navi da guerra e altre navi di pubblica proprietà. Nella deliberazione finale si concludeva, infatti, che il regime dell'immunità delle navi da guerra fa parte del diritto consuetudinario, e per quel che concerne la sua permanenza in capo alle navi affondate, affermava che godessero di immunità anche i relitti²¹.

6.2. Posto ciò, emerge un'ulteriore questione: anche qualora si ritenesse che le navi da guerra affondate non godano di immunità specifiche, ciò non priverebbe gli Stati di bandiera (ovvero gli Stati che attribuiscono la propria nazionalità ad una nave) del loro diritto di proprietà su di esse, ponendo conseguentemente un'altra forma di immunità sulle navi –quindi anche sui relitti – discendente in questo caso non dal loro *status* specifico, ma dal loro essere oggetti di proprietà di uno Stato. Questa tesi è consacrata nel diritto consuetudinario internazionale ed è supportata, *mutatis mutandis*, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'Immunità Giurisdizionale degli Stati e delle loro Proprietà (2004): le navi da guerra, così come tutte le navi di proprietà dello Stato, sono esenti dalla giurisdizione e da ogni forma di coercizione straniera, e lo stesso vale per gli oggetti trasportati (a differenza del patrimonio personale dell'equipaggio, che non gode di alcuna immunità, ma dovrebbe essere trasmesso agli eredi identificabili).

Tutto ciò è vero a meno che la nave non sia stata abbandonata dallo Stato proprietario, o sia stata catturata dall'esercito nemico; proprio analizzando quest'ultimo aspetto si può eliminare la possibilità che il Regno Unito intervenga nello scenario quale attore: sebbene, infatti, i britannici avessero progettato, nella battaglia del 1708, di catturare il galeone per sottrarne i tesori, durante gli scontri il

²⁰ Per il testo del *Report*: <http://www.idi-iil.org/en/publications/le-regime-juridique-des-epaves-des-navires-de-guerre-et-des-epaves-des-autres-navires-detat-en-droit-international/>.

²¹ IX Commission, *The Legal Regime of Wrecks of Warships and Other State-owned Ships in International Law*, *Yearbook of Institute of International Law*, Rhodes Session, vol. LXXIV, 2011.

San José, forse colpito nella polveriera, esplose affondando rapidamente, senza lasciare ai militari inglesi la possibilità di impossessarsene, e quindi senza permettere il “passaggio di proprietà” che ne sarebbe derivato. Un precedente che ribadisce tale impostazione si è avuto anche nel caso dell’*U-boat* 895, affondato nel 1944 nello stretto di Malacca mentre trasportava un carico di mercurio; al riguardo la Corte adita, l’Alta Corte di Singapore, statui nel 1980 che il sottomarino fosse ancora di proprietà tedesca, dal momento che non era stato catturato dal nemico prima di affondare²².

Riguardo alle Convenzioni, diversi sono gli esempi che ammettono la permanenza della nazionalità – e, conseguentemente, del rapporto di proprietà – della nave affondata, qualora non sia stato compiuto alcun atto specifico di abbandono. In particolare, la più completa è la Convenzione UNESCO del 2001²³, contenente diverse disposizioni che ammettono la permanenza della nazionalità della nave affondata: vedasi, ad esempio, l’art. 7 comma 3, ove si statuisce che uno Stato ha l’obbligo di informare lo Stato di bandiera del relitto in merito alle attività che intende intraprendere al riguardo, anche qualora questo fosse stato ritrovato in acque interne o territoriali²⁴; l’art. 10 comma 7 della stessa Convenzione afferma poi che le attività dirette a una nave di uno Stato nella zona economica esclusiva o sulla placca continentale dovranno essere condotte con l’accordo dello Stato di bandiera²⁵.

²² AZNAR-GOMEZ, *Legal Status of Sunken Warships ‘Revisited’*, *Spanish Yearbook of International Law*, vol. IX, 2003, p. 61 ss.

²³ Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, aperta alla firma il 15 ottobre 2001, a Parigi, entrata in vigore il 2 novembre 2001.

Per il testo della Convenzione:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001260/126065e.pdf>

²⁴ Ai sensi dell’art. 7, comma 3 della Convenzione UNESCO del 2001:

“[...] 3. Within their archipelagic waters and territorial sea, in the exercise of their sovereignty and in recognition of general practice among States, States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft.”

²⁵ Ai sensi dell’art. 10 comma 7 della Convenzione UNESCO 2001:

“[...] 7. Subject to the provisions of paragraphs 2 and 4 of this Article, no activity directed at State vessels and aircraft shall be conducted without the agreement of the flag State and the collaboration of the Coordinating State.”

Altro importante atto creato *ad hoc* per la materia è il *Sunken Military Craft Act* del 2005²⁶, con cui gli Stati Uniti stabilirono le regole riguardo alle navi da guerra affondate e il loro contenuto, prevedendo il mantenimento del loro diritto di proprietà su di esse, a prescindere dal tempo trascorso dall'inabissamento, salvo non fosse compiuto un atto di abbandono specifico. La *law of finds* non avrebbe trovato applicazione, e ogni attività diretta alle navi affondate doveva essere adeguatamente autorizzata.

Una risposta sul mantenimento dell'immunità in capo ai relitti viene offerta anche dalla pratica degli Stati nei contenziosi riguardanti i relitti di navi da guerra, caratterizzata da un costante ricorso ad accordi bilaterali per loro risoluzione. Diversi sono i precedenti significativi in materia che si possono richiamare e che appaiono particolarmente vicini a quello di specie.

Nel caso del *The Orient*, ad esempio, nel 1930 l'Egitto ritrovò il relitto di una nave ammiraglia francese, affondata nel 1798 dalla flotta inglese nella battaglia navale di Abukir, e dopo averne dato notizia alla Francia, avviò le operazioni per il suo recupero, sostenendo che la Francia aveva perso il diritto sul relitto dal momento che non aveva avanzato alcuna pretesa quando ne era stato annunciato il ritrovamento. Tuttavia, il governo francese protestò, asserendo che la Francia continuava a essere proprietaria della nave da guerra anche se questa era affondata in acque territoriali straniere. Diversi anni dopo, i due Stati raggiunsero un accordo, che prevedeva l'avvio delle procedure necessarie per il recupero da parte di una compagnia francese²⁷.

In secondo luogo, può citarsi anche il caso del *The Alabama*: nave a vapore della Marina degli Stati confederati d'America che affondò nel 1864 al largo delle coste francesi. Gli Stati Uniti dichiararono il proprio diritto di proprietà sul relitto, in quanto successori dello Stato confederato e in quanto non c'era mai stato un atto specifico di abbandono della nave da parte dello Stato; la Francia invece dichiarava che fosse suo legittimo interesse recuperare un relitto sito nel mare territoriale; il tutto si concluse con un accordo nel 1989 tra i due governi al fine di tutelare il relitto, garantendo alla Francia il

²⁶ Per il testo dell'atto:

https://www.nps.gov/history/local-law/FHPL_SunkenMilitaryCraft.pdf

²⁷ STRATI, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea*, Nijhoff, The Hague, 1995.

diritto di stabilire una zona protettiva attorno allo stesso e di prendere misure appropriate per la sua conservazione, senza tuttavia poterlo sfruttare economicamente²⁸.

Ma la materia riguarda anche relitti di navi militari relativamente recenti: due in particolare fanno riferimento a imbarcazioni affondate durante la seconda guerra mondiale. Un caso che coinvolse anche l'Italia fu quello del *HMS Spartan*, relitto di un incrociatore britannico che affondò nelle acque italiane al largo di Anzio, il cui recupero portò, nel 1952, a un accordo tra Italia e Inghilterra che obbligava la prima ad informare il governo britannico su qualsiasi attività intendesse intraprendere riguardo ai relitti delle navi inglesi²⁹. Il secondo caso riguardava invece un sottomarino tedesco, l'*U-boat 171*: affondato lungo le coste francesi sempre nel corso della seconda guerra mondiale. Una volta ritrovato fu raggiunto un accordo tra Francia e Germania sulla tutela del relitto, che prevedeva, *inter alia*, il divieto di condurre esplorazioni nel relitto da parte dei Francesi³⁰.

Può ricordarsi anche il caso del *HMS Sussex*: nave britannica affondata nel 1694 vicino allo stretto di Gibilterra, e ritrovata nel 2002 nelle acque territoriali spagnole. Come il Galeone *San José*, anche la HMS trasportava un ingente tesoro destinato ai Savoia, per convincerli a schierarsi con l'Inghilterra contro la Francia nella Guerra dei Nove Anni, e stimato di un valore attuale di 4,6 miliardi di euro. L'Inghilterra dichiarò che la nave era di sua proprietà, in quanto suo Stato di bandiera e in quanto il luogo di ritrovamento e il tempo trascorso non mutano tale *status*, a meno che non sia verificato un atto di abbandono; la Spagna non si oppose alla tesi inglese, raggiungendo invece rapidamente un accordo sulla questione³¹.

²⁸ ROACH, *France concedes United States has title to CSS Alabama*, *American Journal of International Law*, vol. LXXXV, 1991, p. 381 ss.;

SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, III edizione, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 255-257.

²⁹ Treaty Series No. 2 (1953), *Exchange of Notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Italy regarding the salvage of H.M.S. "Spartan"*, Rome, 6.11.1952.

³⁰ IX Commission, *The Legal Regime of Wrecks of Warships and Other State-owned Ships in International Law*, *Yearbook of Institute of International Law*, Rhodes Session, vol. LXXIV, 2011.

³¹ AZNAR-GOMEZ, *Spain*, in DROMGOOLE, *The Protection of Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, 2nd ed., Leiden, Boston 2006.

Particolarmente vicino al caso di specie è poi il caso della *Sea Hunt Inc*, una Compagnia che ritrovò i relitti di due antichi galeoni spagnoli lungo le coste della Virginia. Allo scopo di vedere applicata la legge statunitense, in forza della quale poteva reclamare il proprio diritto al recupero, la Compagnia agì in giudizio presso la corte del Distretto della Virginia per far dichiarare i due velieri affondati di proprietà degli Stati Uniti. Il caso raggiunse nel 2001 la Corte Suprema statunitense, la quale, confermando la sentenza precedente, rigettò le tesi della Compagnia, riconoscendo di contro i diritti della Spagna³².

Due casi ulteriori hanno particolare rilievo giuridico, perché testimoniano, secondo diversi commentatori, che il trascorrere del tempo non estingue i diritti di proprietà, a meno che non sia stato posto in essere un atto formale al riguardo³³.

Il primo caso era quello della nave francese *La Belle*, affondata nel 1686 lungo le coste del Texas. Il suo relitto fu ritrovato nel 1995 e dopo 8 anni di trattative fu concluso un accordo tra Francia e USA, garantendo alla *Texas Historical Commission*, società che si occupò della sua ricerca e che individuò la sua posizione, il diritto di preservare il relitto per un periodo di 99 anni rinnovabile automaticamente, pur mantenendosi il diritto di proprietà della Francia³⁴. Il secondo caso concerneva un'altra nave francese, *Le Corossol*, affondata nel 1693 lungo le coste canadesi; al momento del suo ritrovamento il Canada informò la Francia, riconoscendone autonomamente il diritto di proprietà, mentre quest'ultima non si oppose alle investigazioni canadesi condotte sulla nave³⁵.

Da un esame della giurisprudenza su esposta e più in generale dallo stato della pratica, emerge una direzione univoca della Comunità Internazionale per quanto concerne la necessità del previo consenso dello Stato di bandiera all'avvio di operazioni di terzi sui relitti delle sue navi. L'Istituto di Diritto Internazionale ha sottolineato come,

³² *Sea Hunt v. Unidentified Shipwrecked Vessel*, 221 F.3d 634 (4th Cir. 2000), cert. Denied 531 U.S. 1144 (2001).

³³ LE GURUN, *France*, in DROMGOOLE, *The Protection of Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, op. cit.

³⁴ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of French Republic regarding the wreck of *La Belle*, Washington, 31.03.2003, TIAS, 2238 UNTS 413.

³⁵ DROMGOOLE, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, op. cit.

prendendo in esame i casi giudiziari riguardanti il diritto di proprietà riferito a navi da guerra affondate – di cui alcuni suesposti – nella maggior parte di essi si conveniva che lo Stato d’origine fosse il proprietario dei resti della nave da guerra, nonostante fossero collocati in acque poste sotto la giurisdizione di un altro paese. Nei restanti casi, inoltre, non veniva contrastata nettamente tale impostazione: solo un caso del 1976 si contrappone totalmente ad essa. In tale sentenza, la Corte del Distretto della Florida riconobbe a una compagnia privata diritti su un relitto, rigettando le richieste dello Stato d’origine. Va tuttavia rilevato che, successivamente, la Suprema Corte Americana stessa rifiutò quest’ultima interpretazione, adeguandosi alla tendenza maggioritaria.

In ambito dottrinale e accademico inoltre, una nutrita schiera di autorevoli giuristi ed esperti del diritto marittimo – tra cui J. Ashley Roach, Mariano Aznar-Gómez, Jason Harris, Miguel Garcia-Revilla e Miguel Zamora– conviene che la nave da guerra rimane sotto l’esclusiva giurisdizione dello Stato di bandiera.

A tali elementi si unisce il fatto che Francia, Germania, Russia, Spagna, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti hanno ufficialmente statuito che lo Stato di bandiera può perdere i propri diritti sulle navi da guerra solo con un atto specifico e formale. Alla luce di questa uniformità d’interpretazione “estensiva” del principio dello Stato di bandiera, l’Istituto di Diritto Internazionale ha raccomandato che gli Stati la codificassero in una Convenzione³⁶.

In definitiva, per le navi da guerra, nazionalità, proprietà e immunità coincidono: lo Stato di bandiera è anche il proprietario dell’imbarcazione, a meno che non abbia avuto luogo un effettivo atto di abbandono da parte dello Stato stesso.

Considerato quindi il contesto giuridico all’interno del quale agiscono gli attori internazionali coinvolti dal ritrovamento del relitto del *San José*, occorre a questo punto affrontare una questione differente: la possibilità di qualificare tale relitto come bene culturale, e quali sono le possibili norme conseguentemente applicabili.

³⁶ MIRASOLA, *Swimming Against the Tide: Colombia’s claim to a Shipwreck and Sunken Treasure*, *Harvard International Law Journal*, gennaio 2016: www.harvardilj.org/2016/01/swimming-against-the-tide-colombias-claim-to-a-shipwreck-and-sunken-treasure/.

7. Per quanto concerne l'inquadramento del relitto del *San José* nella fattispecie dei beni culturali, si richiama la Convenzione dell'Aia del 1954, che vi fa rientrare "prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario: i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli [...] oggetti d'interesse artistico, storico o archeologico"; per entrare più nello specifico, si può richiamare la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982, che prevede uno speciale regime di tutela per "gli oggetti di carattere archeologico e storico scoperti in mare". La Convenzione per la tutela del patrimonio culturale sommerso del 2001 richiama un ulteriore elemento di discriminare, prevedendo oltre all'importanza storica, archeologica e culturale anche che i beni siano rimasti sommersi per almeno cento anni. Anche questo requisito viene soddisfatto dal relitto del settecentesco veliero *San José*, la cui qualificazione di bene culturale è quindi innegabile.

La categorizzazione del relitto del *San José* all'interno del macrogruppo dei beni culturali è, quindi, assodata. Ciò posto, occorre prendere in considerazione le diverse Convenzioni contenenti la disciplina ad esso applicabile.

Il problema che si presenta immediatamente è che il patrimonio culturale sommerso è stato per lungo tempo escluso dalle Convenzioni fondamentali per la tutela del patrimonio culturale, mancando uno specifico richiamo perfino nei tre principali strumenti redatti dall'UNESCO: la Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954³⁷, la Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali del 1970³⁸, e la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972³⁹. In seno all'UNESCO, di fatto, la materia è stata introdotta solo nel 1996, grazie

³⁷ Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention, aperta alla firma il Per il testo della Convenzione:

<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19540079/index.html>

³⁸ Per il testo della Convenzione:

<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/>

³⁹ Per il testo della Convenzione:

<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19720322/201305310000/0.451.41.pdf>

all'*International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) nella Carta internazionale sulla protezione e la gestione del Patrimonio culturale subacqueo⁴⁰.

Al di fuori delle disposizioni dell'UNESCO, la UNCLOS del 1982, già precedentemente richiamata, tratta specificamente delle antichità sommerse in due articoli: in primo luogo l'art. 149, ove si prevede un dovere di tutela nei confronti di esse, in particolare statuendo che: "Tutti i reperti di natura archeologica e storica rinvenuti nell'Area vanno conservati o ceduti nell'interesse di tutta l'Umanità, tenendo in particolare conto i diritti preferenziali dello Stato o della regione d'origine[...]"⁴¹; in secondo luogo, l'art. 303, nel disciplinare gli obblighi e i diritti degli Stati coinvolti nella scoperta di oggetti archeologici e storici in mare, stabilisce che gli Stati "hanno l'obbligo di tutelare gli oggetti di carattere archeologico e storico scoperti in mare e cooperano a questo fine. Al fine di controllare il commercio di questi oggetti, lo Stato costiero può, [...] presumere che la loro rimozione dal fondo del mare [...] senza la sua autorizzazione, si risolva in una violazione, nell'ambito del suo territorio o del suo mare territoriale, delle leggi e regolamenti [...]"⁴².

⁴⁰ BOMIN, *On the International Legal Protection of Underwater Cultural Heritage*, *China Oceans Law Review*, vol. II, 2015, p. 300 ss.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 149 della Convenzione UNCLOS del 1982: "All objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of mankind as a whole, particular regard being paid to the preferential rights of the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of historical and archaeological origin."

⁴² Ai sensi dell'art. 303 della Convenzione UNCLOS del 1982: "1. States have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose. 2. In order to control traffic in such objects, the coastal State may, in applying article 33 [n.d.r. articolo che statuisce che nulla nella Convenzione UNCLOS inficia l'immunità delle navi da guerra o delle altre navi governative non aventi scopi commerciali], presume that their removal from the seabed in the zone referred to in that article without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in that article. 3. Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges. 4. This article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of objects of an archaeological and historical nature."

Tornando al caso di specie occorre rilevare, tuttavia, che la Colombia, pur avendo firmato tale Convenzione nel 1982, ad oggi non l'ha ancora ratificata.

L'*International Convention on Salvage* del 1989⁴³ compiva un passo ulteriore nella tutela del patrimonio culturale sommerso rispetto alla UNCLOS: l'art. 30, comma 1, lettera d), prevedeva infatti che gli Stati parte potevano riservarsi il diritto di non applicare le disposizioni della Convenzione "quando i beni coinvolti sono beni culturali marittimi di interesse preistorico, archeologico o storico e sono situati sul fondale marino"⁴⁴. Quindi disponeva che non si potesse applicare la c.d. *salvage law* – ossia il principio in base al quale chi assista un'imbarcazione o un bene in pericolo, in qualunque zona si trovi, abbia diritto ad una ricompensa commisurata al valore del bene salvato – ai beni culturali, onde evitare possibili abusi⁴⁵.

La Convenzione europea del 1992 per la tutela del patrimonio archeologico⁴⁶, sebbene concepita per la protezione del patrimonio culturale terrestre, ha applicazione anche nei confronti dei beni sommersi ai sensi dell'art. 1, comma 3: si applica infatti al patrimonio archeologico situato nella giurisdizione di uno Stato parte, e quindi può applicarsi non solo in caso di ritrovamento all'interno della zona

⁴³ International Convention On Salvage, aperta alla firma il 28 aprile 1989 a Londra, entrata in vigore il 14 luglio 1996. Per il testo della Convenzione:

<http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1996/TS0093.pdf>

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 30 della International Convention on Salvage del 1989: "Any State may, at the time of signature, ratification, acceptance, approval or accession, reserve the right not to apply the provisions of this Convention: (a) when the salvage operation takes place in inland waters and all vessels involved are of inland navigation; (b) when the salvage operations take place in inland waters and no vessel is involved; (c) when all interested parties are nationals of that State; (d) when the property involved is maritime cultural property of prehistoric, archaeological or historic interest and is situated on the sea-bed. [...]".

⁴⁵ DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge University Press, London, 2012.

⁴⁶ Convention for the Protection of the Archaeological Heritage of Europe, aperta alla firma a Valletta il 16 gennaio 1992, entrata in vigore il 25 maggio 1995.

Per il testo della Convenzione:

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd25>

economica esclusiva e della placca continentale, ma anche in acque territoriali⁴⁷.

Inoltre, l'*ILA Convention Draft* del 1994 sulla protezione del patrimonio culturale sommerso⁴⁸ prevede diverse disposizioni a tutela del patrimonio culturale che è rimasto sommerso per almeno un secolo. Alla redazione della bozza partecipò anche la Colombia, proponendo perfino alcune modifiche e facendosi portavoce degli interessi degli Stati latino-americani⁴⁹.

La Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale sommerso del 2001⁵⁰ è senza dubbio lo strumento giuridico più completo per rafforzare la tutela internazionale; tuttavia è stato ad oggi ratificato ancora da pochi Stati –fra i quali tuttavia proprio la Colombia non è annoverata – e in diverse occasioni i commentatori hanno sottolineato come di fatto il suo testo non riflettesse effettivamente il diritto consuetudinario internazionale. Tale Convenzione dichiara che il patrimonio culturale sommerso – vale a dire, tutte le tracce di esistenza umana aventi un carattere culturale storico o archeologico – dev'essere preservato per il beneficio dell'umanità, e per tal fine non è permesso alcuno sfruttamento commerciale, e l'applicabilità della *law*

⁴⁷ Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico del 1992: "1. The aim of this (revised) Convention is to protect the archaeological heritage as a source of the European collective memory and as an instrument for historical and scientific study.

2. To this end shall be considered to be elements of the archaeological heritage all remains and objects and any other traces of mankind from past epochs:

i. the preservation and study of which help to retrace the history of mankind and its relation with the natural environment;

ii. for which excavations or discoveries and other methods of research into mankind and the related environment are the main sources of information; and

iii. which are located in any area within the jurisdiction of the Parties.

3. The archaeological heritage shall include structures, constructions, groups of buildings, developed sites, moveable objects, monuments of other kinds as well as their context, whether situated on land or under water."

⁴⁸ Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage, redatta a Parigi dal 19 al 24 aprile 1999.

Per il testo della Convenzione:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001159/115994eo.pdf>

⁴⁹ BLAKE, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage, International and Comparative Law Quarterly*, vol. XLV, 1996, p. 819 ss.

⁵⁰ La Convenzione UNESCO sulla tutela del patrimonio culturale subacqueo ha avuto anche il ruolo di sopperire alle mancanze della UNCLOS 1982, che prevedeva solo una tutela generale del patrimonio culturale sommerso.

of finds è severamente ristretta e consentita solo in accordo con i principi della Convenzione.

8. Da quanto sinora esaminato risulta evidente come la situazione sia estremamente complessa, incontrandosi diversi interessi e differenti prospettive, sia storiche sia giuridiche, ed è perciò difficile stabilire con certezza come si concluderà l'intricata vicenda e quale sarà il destino del relitto. In ogni caso, ad oggi, il processo di recupero del galeone è stato sospeso.

Il precedente governo colombiano aveva avviato un processo per il recupero del *San José* caratterizzato da una certa rigidità nella volontà di recuperare il tesoro autonomamente, ignorando le critiche provenienti sia dalla comunità internazionale, sia da scienziati e importanti esponenti della cultura colombiana -è particolarmente incisiva la costituzione di una "rete" tra le principali università colombiane e la firma di una "lettera aperta" da parte di esperti e scienziati di tutto il mondo⁵¹. Le critiche si basavano da una parte sul fatto che gli interventi di recupero, incentrati esclusivamente su interessi economici, rischiavano di distruggere o di far perdere per sempre parte del patrimonio culturale sommerso contenuto nel relitto. Dall'altra, rilevavano che la gestione del recupero era fondata sulla legge 1675/2013⁵² sul patrimonio sommerso, già citata: in essa si era stabilito che i beni archeologici sommersi non erano automaticamente considerati patrimonio culturale, ma l'acquisizione di tale *status* – e del conseguente regime giuridico di tutela – dipendeva dall'opinione del *Consejo Nacional de Patrimonio Cultural*⁵³. Tale organo è

⁵¹ CALERO, *Los mejores científicos del mundo piden respeto para el galeón San José*, in "Espejo de Navegantes", 11.12.2015:

<http://abcblogs.abc.es/espejo-de-navegantes/2015/12/11/los-mejores-cientificos-del-mundo-piden-respeto-para-el-galeon-san-jose-en-espejo-de-navegantes/>

⁵² Per il testo della normativa:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201675%20DEL%2030%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf>

⁵³ Ai sensi dell'art. 8 della legge colombiana 1675/2013: "El Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo nacional de patrimonio Cultural, podrá declarar áreas arqueológicas protegidas en las zonas marinas [...] con las facultades y obligaciones que de ello se derivan en materia de planes de manejo arqueológico, [...]. Para las correspondientes sesiones del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, donde se trate esta temática, se invitará a la Dirección General Marítima DIMAR, que para este aspecto tendrá voz y voto."

composto per la maggior parte da funzionari del governo, che, in quanto tali, otterrebbero vantaggi economici dalla vendita del contenuto del *San José*, ha la facoltà di stabilire quale bene possa ottenere lo *status* di bene culturale. Ecco dunque come l'accordo tra il governo colombiano e la *Maritime Archaeology Consultants Switzerland*, compagnia che aveva ottenuto il permesso di avviare i lavori di recupero – investendovi circa 70 milioni di dollari, ponendo al contempo in funzione laboratori di analisi e preparando un museo a Cartagena –, in cambio di una percentuale sulla vendita dei beni non considerati patrimonio culturale⁵⁴, risulta palesemente in contrasto sia con gli interessi alla salvaguardia dei beni culturali, sia con quanto sostenuto dall'allora presidente colombiano Juan Manuel Santos, che dichiarò pubblicamente che intendeva solamente costruire un museo dedicato al galeone, alla sua storia e alle modalità del suo recupero⁵⁵.

Critico rispetto a questa decisione era anche l'attuale Capo di Governo colombiano, Iván Duque Márquez, che in un incontro con il presidente spagnolo Pedro Sánchez, nel tentativo di raggiungere una soluzione di comune accordo, aveva sottolineato come fosse necessario cominciare con una prospettiva completamente differente dal passato, non basata su questioni di proprietà, ma sul ruolo di arricchimento intellettuale e storico rivestito dal *San José*. Un tentativo di riconciliazione si è manifestato con il cambio del governo colombiano, e anche la *Sea Search Armada*, ha richiesto di tornare a discutere in sede extragiudiziale riguardo al destino del relitto.⁵⁶

Al di là di quelle che saranno le decisioni e i futuri accordi dei diversi governi, il relitto del *San José* gode indiscutibilmente di un regime giuridico peculiare. Come esaminato finora infatti, se per l'aspetto della *sovereign immunity* riferita a relitti di navi da guerra non è supportato dal diritto convenzionale – benché, al contempo, a

⁵⁴ SALGE FERRO, *El galeón San José y la pérdida del juicio*, in “Noticias de Universidad de los Andes”, 14.06.2018:

<https://uniandes.edu.co/noticias/antropologia/el-galeon-san-jose-y-la-perdida-del-juicio>

⁵⁵ Dichiarazione del Presidente Juan Manuel Santos sul Galeone *San José*:

<http://es.presidencia.gov.co/discursos/180723-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-el-Galeon-San-Jose>

⁵⁶ CALERO, *Vence la tesis de España: Santos renuncia a dejar resuelto el rescate del galeón San José*, in “ABC cultura”, 23.07.2018:

https://www.abc.es/cultura/abci-primera-victoria-espanola-santos-renuncia-dejar-resuelto-rescate-galeon-san-jose-201807231603_noticia.html

suo sostegno si sia allineata la giurisprudenza – per i restanti aspetti sono invece concordanti prassi, dottrina e giurisprudenza. Più nello specifico, la disciplina riservata ai beni di proprietà di uno Stato pare applicabile a un relitto di una nave da guerra, alla luce dell'uniformità della prassi internazionale. Allo stesso modo, la qualificazione del relitto come bene culturale e la conseguente applicazione della relativa disciplina giuridica, è a livello internazionale pacifica.

LA CONVENZIONE UNESCO SULLA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO IMMATERIALE

APRIL DAVID RAMOS

SOMMARIO: 1. Introduzione, storia e processo di formazione. – 2. I principi di diritto e i meccanismi regolati dalla Convenzione. – 3. Gli istituti promossi. – 4. Aspetti positivi, negativi. – 5. L'impatto della Convenzione nel panorama italiano. Alcune riflessioni conclusive.

1. A seguito dell'entrata in vigore della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armati (L'Aja, 1954) e di quella sul patrimonio dell'umanità (Parigi, 1972), il quadro dei trattati UNESCO sembrava aver trovato una sua conclusione con la firma della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale immateriale, nel 2003.¹ Quest'ultima è stata firmata a Parigi ed è entrata in vigore nel 2006, conseguentemente alle ratifiche da parte dei primi trenta paesi necessarie a renderla esecutiva². Ad oggi, risultano 178 paesi ratificanti³.

L'idea per uno strumento che tutelasse beni culturali non tangibili nacque inizialmente nel 1950, con una prima catalogazione promossa dal governo giapponese per quei soggetti o comunità che incarnavano valori culturali nazionali ed erano considerati essere “tesori umani viventi” (in inglese *human living treasures*). Si trattava prevalentemente di esperti negli ambiti dell'artigianato, dell'arte e della musica e, con gli anni, si aggiunsero la cucina, la danza e altri campi. Il Giappone fu poi imitato da altri Paesi, quali la Francia, le Filippine, la Romania, la Thailandia e la Corea del Sud⁴.

Parallelamente, nel 1972 la Bolivia avanzò una proposta per un emendamento alla Convenzione universale sul diritto d'autore⁵,

¹ *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, disponibile al link <https://ich.unesco.org/en/convention>, consultato nell'aprile 2019.

² Art. 34, *Entrata in Vigore, Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi, 2003.

³ *State Parties to the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, al link <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=17116&language=E>.

⁴ ABE, *Treasure of Japan – Its Living Artists*, in *San Francisco Chronicle*, 1999.

⁵ La Convenzione universale sul diritto d'autore (in breve CUA, in inglese *Universal Copyright Convention*) fu firmata nel 1952 a Ginevra come alternativa alla Convenzione di Berna per la protezione delle opere artistiche e letterarie del 1883, la

affinché a tale trattato potesse essere aggiunto un Protocollo per la protezione di arti popolari e il patrimonio culturale delle nazioni. Nacque una collaborazione tra UNESCO e l'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI)⁶, la quale, però, non ebbe lunga vita e non portò a nessuno strumento legislativo internazionale⁷, se non per le *Model Provisions for National Law on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions* nel 1982⁸ (ossia le “norme modello per le leggi nazionali sulla protezione delle espressioni di folklore contro l'utilizzo illecito e altre azioni pregiudizievoli”). Tali “norme-modello”, tuttavia, si concentravano prevalentemente sull'assimilazione delle cosiddette “espressioni di folklore” a beni o produzioni tutelabili dalle norme sul diritto d'autore o sulla proprietà intellettuale e, nonostante servissero da linea guida per gli ordinamenti interni per salvaguardare tali espressioni da utilizzi “illeciti”, non davano alcuna definizione al termine “folklore”.

Successivamente, nel novembre 1985, l'UNESCO prese l'iniziativa per iniziare ad elaborare strumenti più efficaci e che potessero costituire non solo una linea guida, quali le *Model Provisions*, ma anche un atto vincolante e da rispettarsi da parte della comunità internazionale. Durante la Conferenza Generale UNESCO del 1989 fu adottata la *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore*. Quest'ultima può essere considerata come il primo atto effettivamente efficace ai fini della protezione di patrimonio immateriale per vari motivi. Innanzitutto si trattava del primo strumento che dava una delimitazione al termine “folklore”, in questo contesto, inteso come sinonimo di “cultura

quale aveva ricevuto una blanda approvazione da paesi quali gli Stati Uniti d'America.

⁶ L'OMPI – *World Intellectual Property Organization (WIPO)* – è una delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite e fu fondata a Ginevra nel 1967 per meglio amministrare la Convenzione di Berna del 1886 e la Convenzione di Parigi per la Protezione per la protezione della proprietà industriale del 1883.

⁷ ZAGATO, *La convenzione sulla Protezione del Patrimonio Culturale Intangibile*, in *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO – Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, CEDAM, 2008, p. 30.

⁸ UNESCO-WIPO, *Model of Provisions for National Laws on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions*, 1982, disponibile al link <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000684/068457mb.pdf>.

tradizionale e popolare”, e definito come “*l’insieme delle creazioni di una comunità culturale fondate sulla tradizione, espresse da un gruppo o da individui e riconosciute come rispondenti alle aspettative della comunità in quanto espressione della sua identità culturale e sociale, delle norme e dei valori che si trasmettono oralmente, per limitazione o in altri modi. Le sue forme comprendono ... la lingua, la letteratura, la musica, la danza, i giochi, la mitologia, i riti, i costumi, l’artigianato, l’architettura e le arti*”⁹.

In virtù di tale definizione, la Raccomandazione richiedeva agli Stati partecipanti alla Conferenza che tale folklore fosse «salvaguardato da e per il Gruppo di cui esprime l’identità» e, inoltre, di «incoraggiare a livello nazionale, regionale, internazionale, ricerche appropriate in vista di:

a) realizzare un inventario nazionale delle istituzioni che si occupano della cultura tradizionale e popolare, affinché esso possa essere inserito nei repertori sovranazionali delle istituzioni di questa natura;

b) creare sistemi d’identificazione e di registrazione (raccolta, intestazione, trascrizione) o sviluppare sistemi già esistenti mediante guide, pubblicazioni seriali, cataloghi etc. tenendo presente la necessità di uniformare i sistemi di classificazione utilizzati dalle diverse istituzioni;

c) stimolare la creazione di una tipologia normalizzata della cultura tradizionale e popolare che si dovrebbe tradurre nella creazione:

I) di uno schema generale di classificazione della cultura tradizionale e popolare destinato a fornire orientamenti-guida validi a livello mondiale; II) di una classificazione dettagliata della cultura tradizionale e popolare; III) di classificazioni regionali della cultura tradizionale e popolare, soprattutto per mezzo di progetti pilota sul territorio.

Questo invito a realizzare una catalogazione della cultura tradizionale e popolare rendeva più sensato ed efficiente il tentativo di tutelare le varie forme di cultura tradizionale e popolare e, in seguito alla Raccomandazione, iniziarono a nascere specifici programmi internazionali finalizzati alla salvaguardia delle numerose forme di

⁹ UNESCO, *Resolution 7.1 adopted by the General Conference at its Twenty-Fifth Session, Section A “Definition of folklore”*, Paris, 1989.

folklore, tra cui l'*International Consultation Forum on New Perspectives for UNESCO's Programme: The Intangible Cultural Heritage*, del 1993. Nello stesso anno di fronte alla Commissione esecutiva dell'UNESCO intervenne la Corea del Sud, la quale aveva già precedentemente imitato il Giappone nell'inventario di individui e gruppi esperti in arti culturali, e propose che tale inventario potesse essere eseguito da tutti gli Stati Membri dell'Organizzazione. Questa proposta del governo sudcoreano comportò la nascita del Programma *Living Human Treasures*, attraverso il quale la Commissione UNESCO invitò tutti gli altri paesi che ancora non avevano seguito l'esempio giapponese a stilare un elenco di tutti i cosiddetti "tesori umani viventi". Le linee guida stilate dalla prima Commissione incaricata di seguire il programma *Living Human Treasures* definivano tali "tesori" come "persone che incarnano nel più elevato grado le capacità e le tecniche necessarie per la produzione di aspetti selezionati della vita culturale di una popolazione e l'esistenza continua del loro patrimonio culturale materiale"¹⁰. Differenziandosi dalle *Model Provisions* e dalla Raccomandazione del 1989, non utilizzava più la terminologia "folklore", ma adoperava e definiva il concetto di "patrimonio culturale immateriale", in quanto oggetto della creazione dei *Living Human Treasures*. Il patrimonio culturale immateriale era definito come "i procedimenti delle popolazioni appresi con la conoscenza, le capacità e la creatività che educano e sono sviluppati da esse, i prodotti che creano, e le risorse, gli spazi e altri aspetti sociali e il contesto naturale necessario al loro sostentamento ... Le forme di patrimonio culturale immateriale includono le lingue, le tradizioni orali, le consuetudini, la musica, la danza, i rituali, i festival, la medicina tradizionale, la preparazione e la presentazione del cibo, e le capacità artigianali e architetture"¹¹.

Nel 1997 venne proposto e approvato un ulteriore programma, ovvero il *Programme of the Proclamation of Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity* ("Programma per la Proclamazione di opere d'arte dell'eredità orale e immateriale dell'umanità"). Come per i precedenti, questa nuova proposta si prefissava di tutelare e rivitalizzare il patrimonio immateriale, stilando

¹⁰ La prima definizione di *Living Human Treasures* e gli obiettivi del programma possono essere trovati in UNESCO, *Guidelines for the Establishment of "National Living Treasures" Systems*, 2002, p. 20.

¹¹ *Ibid.*

un elenco di esempi di arti di vario tipo da considerarsi “*Masterpiece*”. Furono eseguite tre “Proclamazioni” – nel 2001, nel 2003 e nel 2005 – e più di settanta paesi parteciparono alla redazione della lista, la quale arrivò a contenere novanta Opere d’arte mondiali, tra cui il carnevale di Binche in Belgio e la danza rituale *Căluș* romena¹². Il programma non proseguì oltre l’ultima proclamazione del 2005.

Parallelamente a questi molteplici progetti, erano stati condotti continui studi incentrati sulla definizione e delimitazione di “patrimonio culturale immateriale” e, soprattutto, sulla sua tutela.

Uno dei risultati di questi sforzi fu la *Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale*, adottata dalla Conferenza Generale UNESCO nel 2001 che, oltre a rimarcare l’importanza di tutte le forme di patrimonio culturale e della necessità di preservarle¹³, presentava anche un *Piano d’Azione* attraverso il quale gli Stati Membri si impegnavano concretamente a formulare strategie e *policies* per tutelare la diversità e valorizzare le eredità culturali e naturali, tra cui il patrimonio orale e immateriale¹⁴.

In aggiunta, vennero istituiti nuovi gruppi di esperti, che in seguito alla proposizione del *meeting* UNESCO tenutosi a Rio De Janeiro nel gennaio 2002, compilarono il *Glossario*, ovvero una lista di definizioni relative al patrimonio culturale intangibile, pubblicata nel giugno dello stesso anno¹⁵.

Per quanto la *Dichiarazione*, l’*Action Plan* allegato ad essa e il *Glossario* fossero strumenti relativamente blandi e giuridicamente indipendenti dalla Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, essi indubbiamente costituirono la spinta finale necessaria per l’elaborazione di quest’ultima, che dopo anni di discussioni, studi, sforzi e programmi alternati, fu finalmente firmata durante la 32^a Conferenza Generale UNESCO tenutasi a Parigi tra il 29 settembre e il 17 ottobre 2003.

¹² UNESCO, *Masterpieces of the Oral and Intangible Heritage of Humanity*, Proclamations 2001, 2003, 2005, CLT/CH/ITH/PROC/BR3 pp. 6 e 72

¹³ UNESCO, *Universal Declaration on Cultural Diversity, Resolution Adopted by the General Conference of UNESCO at its 31st Session*, Parigi, 2 novembre 2001, Art. 7.

¹⁴ UNESCO, *Working towards a Convention on Intangible Cultural Heritage*, 2003, disponibile al link <https://ich.unesco.org/doc/src/01854-EN.pdf>.

¹⁵ UNESCO, *Glossary: Intangible Cultural Heritage*, Parigi, 2002, http://www.unesco.lv/files/NKM_terminu_vardnica_9f122502.pdf.

2. La Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale si compone di 40 articoli suddivisi in 9 sezioni. La Prima Sezione, intitolata “*Norme Generali*”, si occupa di ribadire l’impegno nel tutelare il patrimonio immateriale, a darne una definizione, e pone l’accento sulla relazione della Convenzione con altri strumenti internazionali.

È importante sottolineare come, pur avendo già avuto una serie di altri mezzi quali le *Model Provisions* o il notevole numero di Progetti e Programmi adottati prima del 2003, la Convenzione sia il primo strumento giuridico vincolante ad occuparsi di definire la nozione di “patrimonio culturale immateriale”, qualificato all’art. 2, par. 1, come «*le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale*». La seconda parte della disposizione citata pone, invece, l’accento sui soggetti di cui tale patrimonio rappresenta la ricchezza, in quanto «*costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d’identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana*». Nell’ultima frase è poi specificata la necessità di bilanciamento tra la tutela di tale patrimonio e altri diritti quali quelli «*umani, le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile*»¹⁶. Questa precisazione aggiunge un altro elemento all’intero paragrafo di questo secondo articolo: non solo è delimitato il campo di applicazione – pur se a grandi linee (per quanto riguarda questa parte iniziale della norma) – ma sono anche poste due condizioni affinché tali rappresentazioni, espressioni, conoscenze e *know-how*, possano essere considerati patrimonio culturale intangibile a tutti gli effetti, ovvero che siano *compatibili* con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e di sviluppo sostenibile¹⁷.

Il secondo paragrafo dell’art. 2 aggiunge altri settori nei quali si manifesta il “patrimonio culturale”, ovvero, «*(a) le tradizioni ed*

¹⁶ Art. 2, par. 1, *Definizioni*, Convenzione sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale, Parigi, 2003.

¹⁷ ZAGATO, cit., p. 35.

espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale; (b) le arti dello spettacolo; (c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; (d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo; (e) l'artigianato tradizionale».

Rispetto ai precedenti progetti e programmi, e alla Raccomandazione del 1989 o al Progetto *Living Human Treasures*, questo elenco presenta alcuni elementi pressoché invariati, quali le lettere (b) e (c). Nondimeno, esso riporta anche un buon numero di novità e di elementi aggiuntivi. Menzionato alla lettera (a), ad esempio, vi è il linguaggio, inserito tra le forme di patrimonio intangibile anche dalla Raccomandazione¹⁸. Tuttavia, vi è una differenza: mentre quest'ultima elenca la *lingua* tra le varie forme di patrimonio immateriale in maniera generica, la Convenzione del 2003 aggiunge una precisazione al termine *linguaggio*, da intendersi – in questo contesto – come *veicolo del patrimonio culturale immateriale*.

La lettera (d) aggiunge l'espressione “*all'universo*”, terminologia che si distanzia lievemente dalla delimitazione data dal Progetto *Living Human Treasures* – il quale non inseriva questo complemento – e che pare dare rilevanza, in modo indiretto, alla necessità di valorizzare e proteggere il patrimonio culturale delle popolazioni indigene¹⁹.

L'ultima novità introdotta dalla Convenzione è rappresentata dalla lettera (e): l'artigianato tradizionale, difatti, non era mai stato espressamente enumerato tra le discipline o arti costituenti patrimonio immateriale. Inoltre, per quanto possa apparire assimilabile alla terminologia “strumenti, oggetti o manufatti” – come enunciato dal primo paragrafo dell'art. 2, “l'artigianato tradizionale” rappresenta non più soltanto il prodotto di questa arte (per l'appunto, manufatti di qualsiasi tipo), ma anche i saperi, i metodi e le pratiche dell'attività di artigianato. Tramite questa nuova elencazione pare voler essere sottolineare la necessaria e diretta connessione tra *traditional craftsmanship* e i prodotti di essa²⁰.

Una volta precisato e delimitato il concetto di patrimonio immateriale, il terzo paragrafo dell'art. 2 si occupa di definire il termine “salvaguardia”, inteso come tutte le «*misure volte a garantire*

¹⁸ Cfr. le note 10 e 11.

¹⁹ ZAGATO, cit., p. 37.

²⁰ *Ibid.*

la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale». Questo paragrafo è strettamente collegato ad altre previsioni contenute all'interno della Convenzione, tra cui l'art. 1 lett. (a) e le Sezioni 3 e 4, in relazione alle misure di tutela a livello nazionale e internazionale.

Con riguardo all'art. 1, si enumerano quattro scopi: «(a) *salvaguardare il patrimonio culturale immateriale; (b) assicurare il rispetto per il patrimonio culturale immateriale delle comunità dei gruppi e degli individui interessati; (c) suscitare la consapevolezza a livello locale, nazionale e internazionale dell'importanza del patrimonio culturale immateriale e assicurare che sia reciprocamente apprezzato; (d) promuovere la cooperazione internazionale e il sostegno».*

Importante è il richiamo implicito delle lettere (a) e (b) agli artt. 3 e 4 della Convenzione del L'Aja per la Protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato, il quale pare dare un senso di coesione e di uniformità ai vari impegni presi dall'UNESCO nel corso degli anni. Tale continuità è confermata anche dall'art. 3 lett. (a), il quale si riconnette esplicitamente alla Convenzione del 1972 per la protezione del Patrimonio Mondiale Culturale e Naturale, in quanto «*una parte del patrimonio culturale immateriale è immediatamente associata*»²¹. La lettera (b) si estende ad altri strumenti internazionali e ribadisce l'importanza di interpretare la Convenzione del 2003 in virtù di «*qualsiasi strumento internazionale correlato ai diritti di proprietà intellettuale o all'uso di risorse biologiche di cui sono parte*». La dicitura “*proprietà intellettuale*” pare voler richiamare a sua volta le *Model Provisions for National Law on the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions* del 1982, le quali, come già menzionato, si proponevano di elaborare una forma di protezione per il *folklore* assimilandolo a beni tutelabili da norme sulla proprietà intellettuale.

Ogni obiettivo elencato dall'art. 2 della Convenzione del 2003 viene poi disciplinato da Sezioni successive.

²¹ Art. 3, lett. (a), *Relazioni con altri strumenti internazionali*, Convenzione sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale, Parigi, 2003.

In merito alla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale è necessario considerare due livelli: quello nazionale e quello internazionale, trattati rispettivamente dalla terza e dalla quarta Sezione.

Per quanto concerne la tutela a livello nazionale, l'art. 11 della Convenzione richiede che *«ciascun Stato contraente adotti i provvedimenti necessari a garantire la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente nel suo territorio»* e che, tra le misure di salvaguardia enunciate dal già citato art. 2, par. 3, *«individui e definisca i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presente nel suo territorio, con la partecipazione di comunità, gruppi e organizzazioni non governative rilevanti»*²². Tali obblighi possono essere assolti anche tramite la compilazione di inventari *regolarmente aggiornati*, di cui all'art. 12, par. 1 e altre misure date dall'art. 13. Quest'ultimo esige che ciascuno Stato contraente compia ogni sforzo per: *«(a) adottare una politica generale volta a promuovere la funzione del patrimonio culturale immateriale nella società e integrare la salvaguardia di questo patrimonio nei programmi di pianificazione; (b) designare o istituire uno o più organismi competenti per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente sul territorio; (c) promuovere gli studi scientifici, tecnici e artistici, come pure i metodi di ricerca, in vista di una salvaguardia efficace del patrimonio culturale immateriale»*. Alla lett. (d) è imposto che si *«adottino adeguate misure legali, tecniche, amministrative e finanziarie volte a: (i) favorire la creazione o il potenziamento di istituzioni di formazione per la gestione del patrimonio immateriale e la sua divulgazione ... (ii) garantire l'accesso al patrimonio ... (iii) creare centri di documentazione facilitandone l'accesso»*.

Tra gli impegni per la tutela a livello nazionale vi sono anche quelli concernenti l'educazione e la sensibilizzazione. A norma dell'art. 14, ad ogni Stato è richiesto di *«garantire il riconoscimento, il rispetto e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale nella società, in particolare mediante gruppi di educazione, sia per gruppi in generale che per quelli direttamente interessati, tramite attività di potenziamento delle capacità nel campo della salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e altri mezzi informali per la*

²² Art. 11, lett. (a) e (b), *Ruolo degli Stati contraenti*, Convenzione sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale, Parigi, 2003.

trasmissione delle conoscenze». In aggiunta, si richiede l'informazione costante sui pericoli che «*minacciano tale patrimonio culturale e sulla protezione degli spazi naturali e luoghi della memoria, la cui esistenza è necessaria ai fini dell'espressione*» di esso, ma anche la promozione della partecipazione di comunità, gruppi e individui che creano, mantengono e lo trasmettono per coinvolgerli attivamente nella sua gestione²³.

Gli impegni richiesti ad ogni singolo Stato membro a livello locale sono da considerarsi strettamente complementari a quelli di grado internazionale. I vari sforzi compiuti dai singoli paesi, quale l'elencazione di inventari, sono direttamente strumentali, ad esempio, per la composizione di Liste. La Convenzione istituisce due Liste ufficiali, a norma degli artt. 16 e 17: la Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità e quella del patrimonio immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato. La Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità e la Lista del patrimonio immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato sono state inaugurate nel 2008 e ad oggi, congiuntamente, contengono 508 elementi, provenienti da 122 paesi, tra cui ad esempio il Flamenco Spagnolo e l'Agopuntura Cinese. Nel 2017 è stata inserita, per quanto concerne l'Italia, l'arte del pizzaiolo napoletano²⁴.

Tali liste non svolgono solamente la funzione di unificazione per quanto concerne le attività svolte da ciascun Stato membro, ma sono volte a dare protezione e riconoscimento "ufficiale" a beni, arti, o tradizioni da considerarsi meritevoli di tutela internazionale. Questa tutela viene promossa anche tramite specifici programmi, progetti e attività che, a seguito della valutazione del Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale²⁵, potranno

²³ Artt. 14 e 15 – rubricati, rispettivamente, *Educazione sensibilizzazione e potenziamento delle capacità* e *Partecipazione delle comunità dei gruppi e degli individui* della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

²⁴ Si veda il sito UNESCO al link <https://ich.unesco.org/en/lists>, consultato nell'aprile 2019.

²⁵ Il Comitato è istituito dalla Convenzione del 2003 a norma dell'art. 5 e sarà analizzato più approfonditamente nel paragrafo seguente, unitamente alle sue funzioni e ad altre istituzioni promosse.

essere integrati a livello nazionale, sub-regionale e regionale, godendo dell'assistenza del Comitato stesso²⁶.

La tutela internazionale non deve necessariamente essere prestata dagli organi istituiti dalla Convenzione, ma può anche essere il prodotto della collaborazione tra Stati membri. A tal proposito, la Sezione 5 si occupa di regolare le varie forme di cooperazione e assistenza internazionale che i vari paesi aderenti alla Convenzione possono intraprendere al fine di tutelare il patrimonio immateriale proprio o di altre nazioni²⁷. Il par. 1 dell'art. 19 stabilisce che la cooperazione internazionale comprende «*lo scambio di informazioni e di esperienze, di iniziative congiunte, o l'istituzione di un meccanismo di assistenza agli Stati contraenti nei loro sforzi volti a salvaguardare il patrimonio culturale immateriale*», in quanto tale patrimonio è riconosciuto dagli Stati membri stessi come oggetto «*d'interesse generale per l'umanità*»²⁸.

La Convenzione, pertanto, istituisce un meccanismo per richiedere assistenza internazionale, nel caso in cui uno Stato membro non abbia risorse sufficienti per tutelare il patrimonio culturale presente nel proprio territorio. Quest'assistenza può essere concessa da un paese contraente ad un altro²⁹, ma anche direttamente al Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale, a norma dell'art. 21. L'assistenza può manifestarsi sotto varie forme: «*(a) studi concernenti i vari aspetti della salvaguardia; (b) messa a disposizione di esperti e di specialisti; (c) formazione del personale necessario; (d) elaborazione di misure normative o altre; (e) creazione e gestione di infrastrutture; (f) fornitura di attrezzi e di know-how; (g) altre forme di assistenza tecnica e finanziaria*», tra cui «*la concessione di prestiti e tassi d'interesse contenuti e di donazioni*»

Se richieste al Comitato, le forme di assistenza elencate dalla norma possono essere presentate e concesse sotto determinate condizioni. In primo luogo, come disciplinato dall'art. 20, devono avere obiettivi specifici, quali «*»(a) la salvaguardia del patrimonio immateriale iscritto nella Lista del patrimonio culturale immateriale*

²⁶ Art. 18, *Cooperazione, Convenzione sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale*, Parigi, 2003.

²⁷ Tale collaborazione può trovare una ragion d'essere per vari motivi, quale l'affinità di arti o tradizioni tra uno Stato o l'altro.

²⁸ Art. 19, par. 2.

²⁹ Art. 19, par. 1.

che necessita di essere urgentemente salvaguardato»; l'assistenza può essere richiesta in vista della «(b) preparazione degli inventari, ai sensi degli Articoli 11 e 12 o (d) per richiedere il supporto per programmi, progetti e attività intraprese a livello nazionale, sub-regionale e regionale, o, ancora, (d) per ogni altro scopo che il Comitato potrebbe ritenere necessario». In secondo luogo, la concessione di forme di assistenza internazionale deve passare al vaglio del Comitato, il quale dovrà istituire la procedura per esaminare le richieste e precisare le informazioni da includere nelle richieste, i provvedimenti previsti, gli interventi richiesti e una valutazione nel loro costo, dando, ove necessario, la priorità a domande presentate per situazioni di emergenza³⁰. Una determinata domanda può essere presentata da uno o più stati contraenti³¹e, se concessa, l'assistenza internazionale deve essere regolamentata da un accordo tra il comitato e lo Stato contraente beneficiario, il quale dovrà comunque tentare di partecipare al «costo delle misure di salvaguardia – entro i limiti delle proprie risorse – e presentare al Comitato un rapporto sull'uso che viene fatto dell'assistenza fornita»³².

L'obbligo di presentazione di rapporti non riguarda solamente l'assistenza internazionale. Di fatti, l'art. 29 richiede a ciascuno Stato membro di sottoporre al Comitato rapporti anche sulle *misure legislative, amministrative e altre misure adottate per l'applicazione della Convenzione*. Allo stesso modo, tale responsabilità ricade sul Comitato, il quale dovrà, a sua volta, presentare un rapporto durante le sessioni dell'Assemblea Generale degli Stati Contraenti istituita dalla Convenzione³³e anche alla Conferenza generale UNESCO³⁴.

³⁰ Art. 22, *Condizioni che disciplinano l'assistenza internazionale*.

³¹ Art. 23, *Richieste di assistenza internazionale*.

³² Art. 24, *Ruolo degli Stati contraenti beneficiari*.

³³ Art. 4, *Assemblea generale degli Stati contraenti*.

³⁴ La Conferenza Generale UNESCO ha luogo ogni due anni, e riunisce tutti gli Stati membri dell'Organizzazione e gli Stati associati. Prendono parte anche osservatori di Stati non contraenti, e rappresentanti di organizzazioni intergovernative e non. Durante la Conferenza Generale, sono prese decisioni inerenti alle politiche da adottare e le linee guida per l'organizzazione del lavoro dell'intera UNESCO, quali l'impostazione di programmi o del budget. In questa sede vengono inoltre eletti i membri della Commissione Esecutiva e del Direttore Generale. Cfr. le notizie sul sito UNESCO al link <https://en.unesco.org/generalconference>.

3. Gli obblighi, le procedure e le definizioni descritte nel paragrafo precedente non possono essere rispettati o posti in essere esclusivamente dagli Stati contraenti: come già anticipato, risultano necessarie la coordinazione e la direzione da parte di uno o più organi o istituzioni, soprattutto in virtù della molteplicità di aspetti procedurali che entrano in gioco, tra cui quelli di assistenza finanziaria, a norma degli artt. 20-24.

La Sezione 2 introduce e analizza i due organi principali ovvero l'Assemblea Generale e il Comitato.

La prima è disciplinata dall'art. 4 ed è definita come l'organismo sovrano della Convenzione. Partecipano all'Assemblea Generale i rappresentanti degli Stati membri, che si riuniscono in sessione ordinaria ogni due anni e possono riunirsi in sessione straordinaria se così decide o su richiesta del Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale o di almeno un terzo degli Stati contraenti.

L'Assemblea ha varie funzioni: in primo luogo la nomina dei rappresentanti del Comitato, secondo organo principale della Convenzione³⁵, e il rinnovo biennale della metà di quest'ultima³⁶. Inoltre, l'Assemblea ha potere decisionale per quanto concerne l'approvazione dei progetti richiesti al Comitato, per i quali risulta necessario attingere alle risorse del Fondo istituito dalla Convenzione³⁷, delle direttive operative assunte e i rapporti stilati dal Comitato, e delle richieste presentate dai singoli Stati membri per l'iscrizione nelle liste e le proposte menzionate ai sensi degli Articoli 16, 17 e 18 e per la concessione di assistenza internazionale a norma dell'art. 22.

L'altro organismo principale istituito dalla Convenzione è, come già anticipato e sottolineato, il Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, il quale, a seguito dell'entrata in vigore – successivamente alla ratifica del trentesimo Stato, ex art. 34 – era inizialmente composto da rappresentanti di 18 Stati membri³⁸. A seguito dell'adesione della cinquantesima parte

³⁵ Art. 5, par. 1, *Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*.

³⁶ Art. 6, par. 4, *Elezioni e mandato degli Stati membri del Comitato*.

³⁷ Il Fondo sarà discusso nella prossima sezione del presente paragrafo.

³⁸ Art. 5, par. 1. Si ricorda nuovamente che tale nomina spetta all'Assemblea Generale.

contraente, il Comitato è attualmente composto da 24 Stati membri, e la loro elezione è basata sui principi di *un'equa alternanza e rappresentanza geografica*³⁹.

Come si è già anticipato nei paragrafi precedenti, vi sono molteplici compiti in capo al Comitato. L'art. 7 elenca i seguenti: «(a) *promuovere tutti gli obiettivi della Convenzione e sostenere e sorvegliare la sua attuazione; (b) consigliare sulle migliori prassi da seguire e formulare raccomandazioni sulle misure volte a salvaguardare il patrimonio culturale immateriale; (c) elaborare e sottoporre all'Assemblea Generale per l'approvazione progetti che richiedono l'uso delle risorse del Fondo, a norma dell'Articolo 25; (d) in relazione al punto precedente, cercare il modo di accrescere le risorse e adottare tutte le misure necessarie; (e) elaborare e sottoporre all'Assemblea generale per l'approvazione direttive operative ...; (f) esaminare i rapporti sottoposti dagli Stati contraenti e riepilgarli per l'Assemblea generale; (g) esaminare le richieste presentate dagli Stati contraenti e decidere per l'approvazione di iscrizione nelle liste e le proposte menzionate ai sensi degli Articoli 16, 17, 18 e la concessione di assistenza internazionale ex Articolo 22».*

Il punto (g) della norma ivi riportata ci riconduce ad un'altra questione, ovvero la facoltà di eleggere i beni intangibili da considerarsi patrimonio culturale immateriale.

Alla luce degli obblighi posti in capo a ciascuno Stato membro – elencati nella Sezione 3, in particolare agli artt. 11 e 12 – pare naturale pensare che spetti ai singoli Stati selezionare il proprio patrimonio culturale. Tale conclusione sembra essere peraltro confermata da un'altra norma, ovvero l'art. 2, par. 1, il quale statuisce che per patrimonio culturale immateriale si intendono le prassi, rappresentazioni e il *know-how* che le comunità, i gruppi e ... gli individui riconoscono in quanto parte del proprio patrimonio culturale. Tuttavia, l'art. 7, lett. (g) non conferma tale facoltà agli Stati: nonostante sia indispensabile la loro partecipazione al processo di individuazione del patrimonio intangibile, l'ultima parola spetta al Comitato, il quale può decidere e rigettare o meno la proposta avanzata dai contraenti.

³⁹ Art. 5, par. 2.

Quest'ultimo deve sempre rendere conto del proprio lavoro all'Assemblea generale⁴⁰ ed è dotato di regolamento interno votato al momento della sua istituzione con una maggioranza di due terzi dei suoi membri. Inoltre, ha la facoltà di istituire su base temporanea «qualsiasi organo consultivo che ritiene necessario per svolgere le sue mansioni e invitare alle proprie riunioni qualsiasi organismo pubblico o privato o persone fisiche con competenza consolidata in determinati settori, al fine di consultarli su questioni specifiche»⁴¹. Nel caso in cui il Comitato ritenga necessaria la consultazione di organizzazioni non governative – sempre aventi una certa competenza nel settore del patrimonio culturale immateriale – potrà richiederne l'accreditamento all'Assemblea, decidendone criteri e modalità⁴².

Le attività e i compiti del Comitato e dell'Assemblea vengono assistiti dal Segretariato UNESCO, il quale prepara la loro documentazione, l'ordine del giorno delle loro riunioni e provvede all'attuazione delle loro decisioni⁴³.

Nei paragrafi precedenti si è menzionata un'altra istituzione nata con la Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ovvero il Fondo. I vari impegni assunti dagli Stati membri e dagli organi coinvolti necessitano, naturalmente, di risorse. Pertanto, ai fini della realizzazione degli obiettivi prefissati dalla Convenzione, quest'ultima istituisce un Fondo del patrimonio culturale immateriale, che trova disciplina nella Sezione 6. Esso è costituito da fondi d'investimento, in conformità con il Regolamento finanziario dell'UNESCO⁴⁴, e risorse possono essere a loro volta costituite da contributi degli Stati membri, da fondi destinati appositamente per la salvaguardia del patrimonio immateriale previa decisione della Conferenza generale dell'UNESCO, contributi, donazioni o lasciti eventualmente forniti da altri Stati, organizzazioni e programmi interni all'intero sistema delle Nazioni Unite o da altre

⁴⁰ Si è già discusso dell'obbligo di presentazione del rapporto sulle sue attività e decisioni nel secondo paragrafo del presente lavoro.

⁴¹ Art. 8, *Metodi di lavoro del Comitato*.

⁴² Art. 9, *Accreditamento delle organizzazioni consultive*.

⁴³ Art. 10, *Segretariato*.

⁴⁴ Il Regolamento finanziario (*Financial Regulations*) è stato adottato nel 1951, durante la sesta sessione del Conferenza Generale UNESCO, ed è la norma regolatrice di tutti gli aspetti finanziari del quadro UNESCO: cfr. Il testo al link http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48889&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

organizzazioni, o, ancora, da altri organismi pubblici o privati e persone fisiche. Il Fondo è altresì composto dagli interessi dovuti sulle sue risorse, altri fondi ottenuti per mezzo di raccolte fondi e derivanti da eventi organizzati a vantaggio di esso, e qualsiasi altra risorsa autorizzata dal Comitato⁴⁵.

Ciascuno Stato membro è tenuto a versare, almeno ogni due anni, un contributo al fondo, il cui ammontare è fissato dall'Assemblea generale, a norma dell'art. 26. Tuttavia, quest'ultima disposizione può essere derogata da ciascuno Stato al momento della ratifica o dell'adesione⁴⁶, dichiarando di non voler essere vincolato a tale obbligo. Resta loro la possibilità di donare dei contributi volontari che si avvicinino il più possibile alla soglia stabilita dall'Assemblea.

4. La Convenzione rappresenta indubbiamente un punto di svolta nel panorama della tutela dei beni culturali. Affiancando la Convenzione del 1972, quella del 2003 pare dare una completezza alla tutela di cui il patrimonio universale necessita, in quanto materialmente tangibile, ma anche intangibile.

La Convenzione del 2003 riesce, inoltre, a superare tutte le problematiche date dai progetti precedenti, raggruppando in un unico macro-gruppo le varie forme di patrimonio culturale intangibile, evitando, così, il proliferarsi di programmi ed elenchi, quali i già menzionati *Living Human Treasures* o il Programma per la Proclamazione di opere d'arte dell'eredità orale e immateriale dell'umanità. Il senso di completamento e di uniformità ci è dato dalla stessa Convenzione, la quale, all'art. 31, dispone che «*tutte le voci proclamate "capolavori del patrimonio orale e immateriale" prima dell'entrata in vigore della Convenzione vengano incorporate nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale*», disciplinata dell'art. 16.

La scelta di una terminologia differente tra il Programma e la nuova Convenzione dà anche modo di vedere il contenuto del patrimonio immateriale in maniera meno "classista". La Convenzione non vuole essere una classifica delle tradizioni migliori delle varie culture del mondo, quanto, piuttosto, uno strumento con il quale poter dare maggiore visibilità, conoscenza e, soprattutto, incrementare la

⁴⁵ Art. 25, *Fondo per il patrimonio culturale immateriale*.

⁴⁶ Ai sensi degli artt. 32 e 33.

consapevolezza «di ciò che esso significa ed incoraggiare un dialogo che rispetti la diversità culturale»⁴⁷. Con questa dicitura si vuole appunto mettere in risalto l'intenzione di valorizzare tale patrimonio, indipendentemente dalla provenienza, evitando che la Convenzione si tramuti in un mezzo di competizione, piuttosto che di cooperazione internazionale.

Vi sono molti altri aspetti più di stampo negativo che si devono considerare, alcuni dei quali sono già stati accennati nei paragrafi precedenti.

Tornando alla definizione data dall'art. 2, sorge il problema legato alla lingua. Secondo la dicitura di tale articolo, infatti, tra le varie forme elencate dalla norma vi è compreso il linguaggio, ma solo in quanto "veicolo del patrimonio culturale immateriale". È intuibile come questa perifrasi sembri quindi limitare parecchio l'ambito del linguaggio, che ai fini della Convenzione non viene considerato "lingua" in quanto tale, ma solo se e in quanto veicolo del patrimonio immateriale. Non è chiaro il motivo dell'aggiunta di questa locuzione, poiché il presupposto dell'intera Convenzione e dei suoi progetti antecedenti pare essere quello della protezione e della promozione della diversità culturale in tutte le sue forme⁴⁸. Conseguentemente sembra venir meno il senso di tutela nei confronti della lingua, soprattutto per quanto riguarda le minoranze linguistiche⁴⁹. Ciò mette in evidenza un'altra tematica, ovvero la mancata presa di posizione della comunità internazionale nelle politiche di protezione linguistica. Nello stesso anno della firma della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale immateriale era già stato istituito un Gruppo di esperti *ad hoc*, che durante la "*International Expert Meeting on UNESCO Programme Safeguarding of Endangered Languages*" presentò il documento "*Language Vitality and Endangerment*"⁵⁰, uno studio che promuoveva la diversità delle lingue e soprattutto dava un prospetto su quelle in via di estinzione. Tale questione, tuttavia, pare

⁴⁷ Art. 16, par. 1.

⁴⁸ Un esempio concreto è poi dato dal Programma per la Proclamazione di opere d'arte dell'eredità orale e immateriale dell'umanità, il quale menziona il concetto di "orale", facilmente riconducibile alla lingua, ma né quest'ultimo né la Convenzione si riferiscono in maniera diretta a questa.

⁴⁹ ZAGATO, 2008, p. 53.

⁵⁰ Il *Meeting* ebbe luogo a Parigi nel periodo tra il 10 e il 12 Marzo 2003, mesi prima la 32ª Conferenza che portò alla Convenzione, tenutasi in ottobre. Il Documento "*Language Vitality and Endangerment*".

non essere confluita nelle trattative per la Convenzione dell'ottobre 2003 e tuttora manca uno strumento di tutela per la lingua.

Infine, deve essere discussa la questione dell'adeguatezza della Convenzione a svolgere la funzione di tutela e promozione che si prefigge di implementare. Vi sono tre aspetti che devono essere tenuti in conto: la sua efficacia in quanto strumento legale, la connessione con le norme sulla proprietà intellettuale, e la partecipazione effettiva delle comunità interessate, in particolare, delle comunità indigene.

Tenendo in considerazione l'intero quadro delle varie Convenzioni UNESCO succedutesi negli anni (ovvero la Convenzione dell'Aia del 1954 e quella del 1972), è più facile intravedere un metodo di difesa di beni tangibili⁵¹. Più complessa risulta essere la tutela concreta su beni che non sono materiali, ciò in virtù della loro natura fluida e volatile. Alla luce di queste caratteristiche, il tentativo di porre questi beni sotto un qualsiasi tipo di tutela giuridica – ancorché internazionale – non è sempre percepita come adeguata, poiché rischierebbe di risultare in un irrigidimento e una chiusura di categorie di ricchezze culturali e folkloristiche. L'unico strumento che pare tentare il superamento di questa *impasse* è l'assimilazione delle norme per la protezione del patrimonio culturale a quelle di proprietà intellettuale, secondo la linea data dai già discussi *Model Provisions*. La stessa Convenzione all'art. 3, lett. (b) afferma che essa non potrà essere interpretata nel senso di «*pregiudicare i diritti e gli obblighi degli Stati contraenti derivanti da qualsiasi strumento internazionale correlato ai diritti della proprietà intellettuale*». Questa interconnessione tra tutela del patrimonio culturale immateriale e proprietà intellettuale tuttavia comporta che vi siano funzioni che non possono essere poste in capo alla Convenzione e ai suoi organi, ma nemmeno all'UNESCO, poiché non aventi nessuna competenza in materia.

Rientra in gioco la (possibile) partecipazione della già citata Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale, che in questo contesto pare l'unica in grado di fornire un ausilio per la salvaguardia del patrimonio immateriale. Questa visione, incentrata sulla necessaria partecipazione di un'altra organizzazione tuttavia pare solo

⁵¹ Si rimanda al capitolo del presente libro riguardante la Convenzione del 1954 e, soprattutto agli aspetti istituzionali.

confermare i dubbi sull'efficacia e l'adeguatezza della Convenzione del 2003.

Il terzo problema da affrontare riguarda poi la partecipazione e la predisposizione reale delle comunità interessate. Qualora si tratti di larghe fette di popolazioni di un paese, le funzioni – ancorché criticabili – di promozione, protezione e associazione alla proprietà intellettuale della Convenzione sembrano trovare un riscontro e corrispondere ad una forma di celebrazione della loro ricchezza culturale. La questione cambia in relazione alle popolazioni minoritarie, e in particolare a quelle indigene. Un esempio è fornito dalla comunità indigena australiana, fortemente oppostasi alla mancata ratifica dell'Australia alla Convenzione. Questo disaccordo rappresenta ovviamente la voce di una fetta minoritaria che vede nella Convenzione uno strumento positivo in grado di avvalorarla e tutelarla, se pur inascoltata dallo Stato di appartenenza. Questa visione non è condivisa da altre comunità provenienti da altri paesi, che preferiscono interpretare il concetto di “protezione” come “segretezza”, non volendo strettamente condividere le proprie tradizioni e usi folkloristici. La questione solleva un problema di tipo normativo, poiché la stessa Convenzione richiede a ciascuno Stato contraente di garantire l'accesso al patrimonio culturale immateriale. Allo stesso modo vuole che vengano rispettate le prassi consuetudinarie che disciplinano l'accesso⁵². Pur cercando di trovare un bilanciamento tra un “diritto di accesso” e il diritto alle abitudini consuetudinarie delle comunità, è evidente come la Convenzione non riesca a soddisfare del tutto i bisogni delle singole popolazioni indigene, le quali non sempre riescono a trovare un accordo con il proprio paese di appartenenza⁵³.

5. Nel quadro della Convenzione, l'Italia può vantare nove elementi inseriti in diversi anni: l'Opera dei Pupi Siciliani (2008), il canto a tenore sardo (2008), l'artigianato tradizionale di violini di Cremona (2012), la dieta mediterranea (2013), la festa delle grandi macchine a spalla (2013), la vite ad alberello di Pantelleria (2014), la

⁵² Art. 13, lett. (d), (ii).

⁵³ ZAGATO, cit., alle pp. 58-61.

falconeria (2016), l'arte del pizzaiolo napoletano (2017), e l'arte dei muretti a secco (2018)⁵⁴.

Tuttavia, è importante precisare come già prima del 2003, il nostro Paese si sia sempre dimostrato un attivo sostenitore della valorizzazione del patrimonio culturale intangibile, che vari studiosi, precedentemente all'entrata in vigore della Convenzione, avevano già definito come “beni demoetnoantropologici” o “volatili”⁵⁵. Nel territorio nazionale, inoltre, erano già presenti vari istituti, incaricati di documentare beni culturali di vario genere, e si occupavano di catalogare anche quelle forme di patrimonio culturale appunto definito come “volatile”. Già nel 1968 era stato istituito l'Ufficio centrale per il catalogo e la documentazione, oggi divenuto Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD), incaricato di gestire il Catalogo generale di beni storici e culturali materiali, ma che allo stesso tempo si impegnava a catalogare elementi di folclore relativi sia del mondo agricolo, che alle feste popolari, alla musica e alla narrativa, sotto la guida del Ministero per i Beni culturali e Ambientali. Nel 1978 l'ICCD aveva già istituito due schede: quella per i Beni Demoetnoantropologici Materiali e quella per i Beni Demoetnoantropologici Immateriali. Quest'ultima si focalizzava su “beni” quali le cerimonie festive, le tradizioni musicali, la narrativa di tradizione orale e altri elementi di tipo intangibile⁵⁶, ed è evidente come l'Italia (analogamente all'approccio assunto da altri paesi quali il Giappone, prima ancora del 2003) avesse già anticipato la Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

Nel 2004 è stato, inoltre, emanato il Codice dei beni culturali e del paesaggio, integrato nel 2005 con l'art. 7-bis, che ha recepito la definizione data dall'art. 2 della Convenzione del 2003. La norma statuisce che “*le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del*

⁵⁴ Questi dati sono disponibili al link [https://ich.unesco.org/en/lists?text=&country\[\]=00110&multinational=3&display1=inscriptionID#tabs](https://ich.unesco.org/en/lists?text=&country[]=00110&multinational=3&display1=inscriptionID#tabs).

⁵⁵ CIRESE, *Discipline demo-etno-antropografiche in Italia*, Ministero della ricerca scientifica e tecnologica, *Le discipline umanistiche. Analisi e progetto*, Roma, 1991, pp. 83-97.

⁵⁶ BROCCOLINI, *Folclore beni demoetnoantropologici e patrimonio immateriale*, Treccani, 2015, disponibile al link http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-demoetnoantropologici-e-patrimonio-immateriale-folclore_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/.

patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali ... sono assoggettabili alla disposizione del presente codice qualora siano rappresentate testimonianze materiali”.

All'Italia ha senz'altro giovato l'entrata in vigore della Convenzione, riuscendo a mettere in risalto le varie forme di ricchezza culturale e immateriale, soprattutto nelle zone poco considerate o problematiche. Molte di queste aree geografiche hanno potuto testimoniare un periodo di rivitalizzazione e notorietà grazie all'iscrizione di tradizioni anche poco conosciute nelle liste della Convenzione. Questo effetto pertanto si è ravvisato in maniera evidente da un punto di vista microscopico, attivando un forte impegno e movimento cominciato dai paesi, piccole comunità e realtà locali.

Tuttavia, alla luce degli obblighi derivanti dalla Convenzione sono emersi vari problemi di carattere amministrativo e di coordinamento tra Stato e regioni, soprattutto l'effettiva partecipazione di queste ultime. Difatti, non tutte le regioni si sono mostrate coinvolte nell'attività di ricerca, conservazione e catalogazione sia per beni materiali che immateriali. Le regioni del nord si sono senz'altro impegnate nell'investimento di risorse per musei che promuovessero il patrimonio culturale locale in varie forme, e le regioni a statuto speciale come la Sardegna e la Sicilia hanno dimostrato grande impegno con la fondazione dell'Istituto superiore regionale etnografico di Nuoro e il Centro regionale per l'inventario, la catalogazione e la documentazione dei beni culturali siciliani.

Di grande rilevanza è il problema di ripartizione di compiti tra Stato e Regioni. A norma del riformato Titolo V della Costituzione Italiana, allo Stato sarebbe attribuita potestà esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, mentre le regioni, in via concorrente con lo Stato, hanno potestà legislativa e organizzativa in materia di azioni di valorizzazione dei beni culturali⁵⁷. Per quanto concerne questi ultimi, inoltre, è stata istituita una specifica Commissione sui beni e attività culturali avente come scopo il coordinamento tra le regioni nelle politiche di valorizzazione e promozione dei beni culturali⁵⁸.

⁵⁷ Art. 117, co. 2, lett. (s).

⁵⁸ BROCCOLINI, cit..

Il principio di sussidiarietà promosso dal Titolo V stimola non solo la partecipazione delle amministrazioni minori quali regioni, province e comuni, ma anche delle comunità ancora più piccole, le associazioni e i singoli individui. Tuttavia, l'entrata in vigore della Convenzione sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale ha evidenziato – proprio alla luce del Titolo V – la difficoltà delle regioni nel riuscire a coordinare la propria attività con lo Stato, altre regioni e le stesse comunità locali. Questo impedimento ha varie cause. È necessario considerare innanzitutto l'approccio di ciascuna regione ad uno strumento internazionale: ognuna di esse, di fatti, tende a porre in essere sistemi di adattamento alla Convenzione differenti dalle altre, creando un panorama non uniforme e frastagliato a livello nazionale. Poche regioni hanno, di fatto, adeguato in maniera specifica e perfettamente aderente alla Convenzione i propri istituti e le proprie risorse. Un caso a parte e virtuoso è rappresentato dalla Sicilia, la quale già prima ancora dell'entrata in vigore si era attivata per attuare politiche di valorizzazione del patrimonio demoetnoantropologico in collaborazione con l'Università di Palermo, comprendendo l'importanza delle tradizioni popolari e folkloristiche. Successivamente alla ratifica da parte dell'Italia, e recependo a livello regionale la Convenzione, la Sicilia ha istituito il Registro delle eredità immateriali (REI)⁵⁹. Il REI rappresenta la prima istituzione regionale istituita *ad hoc* con finalità di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio immateriale, non solo adattandosi in pieno ai valori espressi dalla Convenzione, ma anche dai suoi predecessori, quali il progetto *Living Human Treasures* e la Raccomandazione del 1989. Il Registro, infatti, organizza la sua attività di studi e catalogazione in quattro libri: il *Libro dei saperi*, il *Libro delle celebrazioni*, il *Libro delle espressioni* e il *Libro dei tesori umani viventi*⁶⁰. Non tutte le regioni hanno seguito l'esempio siciliano, limitandosi ad adeguare i propri meccanismi di catalogazione al sistema dell'ICCD, anche se è da evidenziare come il loro impegno si sia poi manifestato con la realizzazione di musei demoetnoantropologici locali.

⁵⁹ Il REI è stato istituito con il decreto attuativo n. 77 del luglio 2003.

⁶⁰ Il primo Libro contiene le varie tecniche e processi legati ad una specifica produzione. Quello delle celebrazioni elenca i riti, le feste e le manifestazioni popolari. Il Libro delle espressioni, invece enumera le tradizioni orali e i mezzi espressivi, mentre, infine, quelle dei tesori umani viventi nomina le persone, le comunità e i gruppi specifici tramandanti saperi e tradizioni particolari.

Questa disomogeneità fa emergere anche una sorta di competizione tra le varie regioni ma anche tra singole regioni e le comunità e le associazioni locali, le quali, grazie alla loro attiva partecipazione e capacità di promozione, sono spesso riuscite a superare le amministrazioni più elevate nella fase di candidatura per l'iscrizione nella Lista rappresentativa dell'UNESCO⁶¹.

A causa di questa frammentazione interna, l'Italia, in quanto Stato membro, non ha pertanto potuto portare a termine un processo di adattamento normativo alla Convenzione, non riuscendo ancora a definire una legislazione nazionale per la regolamentazione del patrimonio immateriale, anche se, negli ultimi anni, vari studiosi ed esponenti di dottrina si sono impegnati ad elaborare una proposta per un quadro nazionale sul patrimonio culturale immateriale⁶².

La visuale più "microscopica" data dal presente paragrafo sull'Italia permette anche di sottolineare le problematiche che quest'ultima, come altri paesi, hanno riscontrato nel tentativo di adeguarsi agli obblighi richiesti dalla Convenzione. Si tratta di effetti provocati dall'insita contraddizione caratteristica di quest'ultima, la quale, nel tentativo di conciliare due dimensioni totalmente contrarie, quali la vocazione universalistica (il patrimonio dell'umanità) e una relativistica (diversità culturale) non riesce a fare a meno di trasmettere tale contraddizione ai singoli Stati membri e alle loro singole divisioni e ramificazioni interne⁶³.

Nondimeno, la costante partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, ravvisabile tramite le innumerevoli candidature ricevute nel corso degli anni⁶⁴, fa intendere un impegno ancora presente e che si prospetta molto attivo anche nel futuro.

⁶¹ Si ricorda peraltro che oltre gli otto elementi inseriti elencati all'inizio del paragrafo, il numero di candidature presentato nel corso degli anni è molto elevato.

⁶² MARTINS, *Comunità Patrimoniali e Patrimonio Culturale Immateriale: Esperienze a Confronto*, Universidad de Alicante, 2016.

⁶³ BROCCOLINI, cit.

⁶⁴ Elencate nel sito <https://ich.unesco.org/en/11e-register-00940>.

LA CONVENZIONE UNESCO DEL 2005 SULLA PROTEZIONE E PROMOZIONE DELLA DIVERSITÀ DELLE ESPRESSIONI CULTURALI

FRANCESCO CUNSOLO

SOMMARIO: 1. La difesa della diversità culturale nel diritto internazionale - 2. La Convenzione UNESCO del 2005 sulla diversità delle espressioni culturali: origini e scopo - 3. La doppia faccia della Convenzione del 2005, tra ambivalenza e ambiguità - 4. Il rapporto tra diversità culturale e tutela dei diritti fondamentali nella Convenzione del 2005 - 5. Conclusioni

1. L'interesse per la nozione di "diversità culturale", intesa come bene giuridico meritevole di tutela da parte del diritto internazionale, è sempre stato al centro dell'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* - UNESCO); anzi, in un certo senso affonda le proprie radici nell'istituzione dell'UNESCO stessa, come del resto risulta dal suo Atto costitutivo, dove sia afferma chiaramente che uno degli obiettivi principali dell'Organizzazione è «garantire agli Stati membri [...] l'indipendenza, l'integrità e la feconda *diversità* delle loro culture e dei loro sistemi di educazione»¹. Non è azzardato, quindi, considerare la diversità culturale uno dei pilastri fondanti dell'UNESCO, dal momento che è per favorire tale "feconda diversità" che l'Agenzia è stata investita del suo mandato: ossia promuovere una pace durevole attraverso il dialogo e la mutua comprensione tra le nazioni, servendosi di strumenti quali l'educazione, la cooperazione scientifica e gli scambi culturali. Ed è grazie all'UNESCO che, a partire dal secondo dopoguerra, le relazioni tra gli Stati hanno vissuto un cambiamento epocale, che ha segnato il passaggio dai semplici "scambi culturali", che hanno sempre caratterizzato la storia della civiltà, alla creazione di un sistema di cooperazione culturale internazionale², che trova il proprio elemento strutturale più importante proprio nella diversità culturale.

¹ Art. 1, par. 3 dell'Atto costitutivo dell'UNESCO (Londra, 4 novembre 1946). Corsivo nostro.

² Per un approfondimento su questo tema, si rinvia a MAINETTI, *La coopération culturelle internationale et l'émergence du droit international de la culture*, in Oriolo, Vigorito (a cura di), *La "dimensione culturale" nel diritto interno ed internazionale. Profili di tutela e valorizzazione*, Roma, 2014, pp. 171-221.

Fin dagli albori del diritto internazionale della cultura, dunque, la diversità culturale ha svolto un ruolo determinante nell'azione dell'UNESCO, acquisendo un'importanza sempre più decisiva col progredire delle minacce alle quali il mondo moderno, soprattutto negli ultimi anni, ha esposto la cultura e i suoi beni giuridici. Se fino a pochi decenni fa i rischi principali per la protezione dei beni culturali erano limitati ai conflitti armati e alle discutibili politiche di conservazione adottate dagli Stati, con l'affacciarsi di nuovi fenomeni sociali ed economici, in particolare quello della globalizzazione, la comunità internazionale si è dovuta confrontare con una dimensione totalmente inedita dei pericoli che corre la cultura, soprattutto nei suoi aspetti più intangibili e legati all'identità delle minoranze. Se da un lato, infatti, la crescente liberalizzazione degli scambi ha rappresentato una nuova opportunità di interazione tra le culture, favorendone la conoscenza e il dialogo reciproco, dall'altro il dirompente processo di globalizzazione, anziché favorire il mutuo accrescimento culturale, rischia di portare all'omologazione dei modelli culturali, mettendo così in pericolo la sopravvivenza delle culture tradizionali³. Come del resto è stato notato da alcuni illustri autori sul finire della guerra fredda⁴, la cultura e le questioni identitarie sarebbero state all'origine dei conflitti del futuro. Letti in questi termini, gli effetti della globalizzazione possono dunque assumere il valore di una minaccia: infatti, più la globalizzazione spinge verso un'omologazione della cultura e l'imposizione di determinati modelli (in gran parte di derivazione occidentale e anglosassone), più il mondo moderno deve fare i conti

³ Cfr. MAINETTI, *Diversità culturale e cooperazione culturale internazionale alla luce dell'azione normativa dell'UNESCO*, in CATALDI, GRADO (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, XVIII Convegno Napoli, 13-14 giugno 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 422; PINESCHI, *Convenzione sulla diversità culturale e diritto internazionale dei diritti umani*, in ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, CEDAM, 2008, p. 163.

⁴ Il riferimento è al celebre politologo Samuel P. HUNTINGTON e al suo articolo *The Clash of Civilization*, pubblicato in *Foreign Affairs*, 1993, pp. 22-49. Dello stesso autore si veda, inoltre, ID., *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, New York, 1996. Sul dibattito relativo allo scontro delle civiltà, si vedano anche HARRISON, HUNTINGTON, *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, 2001; HARRIS, *Civilization and Its Enemies: The Next Stage of History*, New York, 2004.

con nuovi tipi di conflitti, che vedono a un angolo del ring la cultura dominante e all'altro le identità culturali in lotta per la sopravvivenza.

Per questi motivi, la diversità culturale si è affermata come uno dei principali argomenti di dibattito a partire dalla metà degli anni '90, trovando sempre più spazio nei rapporti delle diverse organizzazioni internazionali e nelle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU e della Conferenza generale dell'UNESCO; ed è interessante notare come, nello stesso periodo, faccia la sua apparizione nel diritto internazionale anche la nozione di biodiversità⁵: come quest'ultima è l'ingrediente essenziale per la sopravvivenza degli ecosistemi naturali, così la diversità culturale è indispensabile per preservare gli "ecosistemi culturali", assicurando la trasmissione del patrimonio culturale alle generazioni future⁶.

Il progressivo interesse della comunità internazionale verso la diversità culturale trova una testimonianza già nella Dichiarazione dei principi sulla tolleranza, adottata dall'UNESCO il 16 novembre 1995, dove il rispetto della diversità è presente nella definizione di "tolleranza" contenuta nell'art. 1⁷. Tuttavia, a conferma degli interessi commerciali che caratterizzano questo tema, è con l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization* - WTO)⁸ che la diversità culturale entra a far parte del

⁵ La dottrina sull'argomento è molto ricca; per una completa panoramica sull'evoluzione del concetto di biodiversità nel diritto internazionale, cfr. MATZ-LÜCK, *Biological Diversity, International Protection*, in *MPEPIL*, 2008.

⁶ MAINETTI, *op. cit.*, p. 423.

⁷ *Declaration of Principles on Tolerance*, art. 1.1: «Tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human. It is fostered by knowledge, openness, communication, and freedom of thought, conscience and belief. Tolerance is harmony in difference. It is not only a moral duty, it is also a political and legal requirement. Tolerance, the virtue that makes peace possible, contributes to the replacement of the culture of war by a culture of peace». Il testo della Dichiarazione è consultabile all'indirizzo http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁸ L'OMC è stata istituita con l'accordo di Marrakech, firmato il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1995. Questo accordo ha sancito la conclusione di un ciclo di negoziati denominati *Uruguay Round* (poiché iniziati a Punta del Este, in Uruguay, nel 1986), che hanno portato alla creazione del WTO e alla ratifica di tre accordi: il *GATT* (*General Agreement on Tariffs and Trade*), riguardante le tariffe doganali e il commercio, nella versione aggiornata del 1994 che ha affiancato l'omonimo accordo originario del 1947; il *GATS* (*General Agreement on Trade in*

lessico degli accordi commerciali, grazie a una clausola che consente agli Stati di escludere dal campo di applicazione del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) i prodotti culturali e, in particolare, gli audiovisivi. Questa clausola, che prende il nome di "eccezione culturale"⁹ e rappresenta una deroga provvisoria alla liberalizzazione degli scambi nei servizi, consente agli Stati di controllare e regolamentare le importazioni di film stranieri, in virtù della natura culturale dei prodotti cinematografici¹⁰.

A partire dal 2000 si assiste alla nascita di un movimento, a livello internazionale, che porta con vigore l'attenzione delle principali istituzioni internazionali sul tema della diversità culturale. Il momento di svolta è rappresentato dalla Dichiarazione universale sulla diversità culturale, adottata all'unanimità dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 2 novembre 2001¹¹; con essa il concetto di diversità culturale entra nella fase della maturità, acquistando un valore universale (art. 1) e segnando il passaggio al pluralismo culturale (art. 2), che non è altro che «[...] la risposta politica alla realtà della diversità culturale». Nel frattempo sempre l'UNESCO, ispirandosi ai principi guida già presenti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, inizia a valutare l'opportunità di adottare uno strumento giuridico internazionale sulla diversità culturale, fondato sui concetti della dignità umana, dell'uguaglianza e della libertà; a tal proposito, il 12 marzo del 2003 il Consiglio esecutivo dell'UNESCO si riunisce per elaborare un apposito «Studio preliminare» che esamini gli aspetti tecnici e giuridici connessi alla diversità culturale¹². Con questo Studio il tema della diversità culturale viene collocato nel contesto

Services), sul commercio di servizi; e i *TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)*, relativi agli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale.

⁹ Sul punto cfr. FOÀ e SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto online*, 2, 2004.

¹⁰ Cfr. ZAMBARDINO, *La Convenzione UNESCO: la protezione e promozione della diversità culturale*, in *Economia della Cultura*, Il Mulino, fasc. 1, 2006, p. 80.

¹¹ *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*, 2 novembre 2001, http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹² *Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects relating the Desirability of a Standard-Setting Instrument on Cultural Diversity*, 166 EX/28, UNESCO Executive Board, Paris, 12 March 2003. Grazie a questo studio si rileva un vuoto giuridico internazionale che lo strumento della Convenzione avrebbe dovuto colmare.

della globalizzazione, con l'obiettivo di «stabilire un legame tra il mantenimento della diversità culturale e gli obiettivi dello sviluppo, in particolare, attraverso la promozione dell'attività creativa e di beni e servizi culturali, tramite i quali tale attività trovi espressione. Ciò implica, in particolare, favorire la capacità degli Stati a definire le loro politiche culturali [...]»¹³. Si apre così la strada alla creazione di uno strumento idoneo a proteggere la «diversità dei contenuti culturali e delle forme di espressione artistica che si riflettono nell'industria della cultura – aspetti che possono risultare particolarmente minacciati dalla globalizzazione»¹⁴. Alla fine del 2003 si insedia presso l'UNESCO un gruppo di esperti incaricato di redigere una bozza della Convenzione; nell'arco di un anno prende il via una massiccia campagna di sensibilizzazione, che vede le coalizioni culturali di ciascuno Stato giocare un ruolo determinante, grazie alla quale si giunge all'approvazione definitiva della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali¹⁵, che ancora oggi rappresenta il principale baluardo all'omologazione e alla "standardizzazione della cultura"¹⁶.

Ed è sul significato e il valore di questa Convenzione che intendiamo soffermare la nostra attenzione con il presente contributo.

2. Il 20 ottobre 2005 la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali è stata adottata in seduta plenaria dalla Conferenza generale dell'UNESCO, con 148 voti a favore (compresi tutti Paesi membri dell'UE), due contrari (Israele e USA) e quattro astensioni (Australia, Honduras, Liberia, Nicaragua), ed è entrata rapidamente in vigore sul piano internazionale il 18 marzo 2007. La Convenzione del 2005 rappresenta oggi la punta di diamante per quanto riguarda la protezione della diversità culturale; essa chiude il cerchio delle principali Convenzioni UNESCO dedicate alla tutela e alla

¹³ *Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects relating the Desirability of a Standard-Setting Instrument on Cultural Diversity*, 166 EX/28, par. 19.

¹⁴ *Ibid.*, par. 23.

¹⁵ *UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, 20 ottobre 2005. Il testo è disponibile all'indirizzo http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹⁶ MAINETTI, *op. cit.*, p. 423.

valorizzazione della cultura in tutte le sue manifestazioni, inaugurato nel 1972 con la Convenzione sul patrimonio culturale e naturale mondiale¹⁷, che ha sancito il valore universale dei beni culturali materiali, e proseguito nel 2003 con la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale¹⁸. Quest'ultima, in particolare, ha fatto da apripista alla Convenzione del 2005, poiché ha sviluppato il concetto di "identità culturale", che ha un valore chiave per meglio comprendere e tutelare la diversità culturale. Come è stato osservato, infatti, la protezione del patrimonio intangibile (inteso come l'insieme delle tradizioni, dei riti, conoscenze e rappresentazioni che una comunità di individui riconosce come parte del proprio patrimonio culturale¹⁹) determina «*a fortiori* la protezione dell'identità dei popoli stessi, e quindi, attraverso la preservazione dei differenti patrimoni tradizionali dei medesimi, il principale oggetto di tutela [risulta] proprio la diversità culturale»²⁰. Sulla scorta del successo della Convenzione sul patrimonio immateriale, la Convenzione del 2005 ha ricevuto un forte sostegno a livello internazionale (attualmente conta 145 Stati membri²¹), e si è caratterizzata per la sorprendente rapidità con la quale sono stati condotti i negoziati: meno di due anni sono stati sufficienti per elaborare il testo, nonostante le difficoltà legate alla complessità dei negoziati e alle resistenze di alcuni Stati, in particolare Israele e Stati Uniti²². Questi ultimi si sono

¹⁷ Per una lettura approfondita della Convenzione del 1972, si veda CUNSOLO, *supra*, p. 103.

¹⁸ Anche in questo caso, per un'analisi completa della Convenzione del 2003, si rinvia a DAVID RAMOS, *infra*, p. 199.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 2, par. 1 della Convenzione del 2003 sul patrimonio immateriale: «per “patrimonio culturale immateriale” s'intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana». Corsivo nostro.

²⁰ LENZERINI, *Riflessioni sul valore della diversità culturale nel diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2001, p. 673.

²¹ Dati aggiornati al 2 novembre 2017.

²² Per un'accurata ricostruzione dei negoziati e delle dinamiche che li hanno animati, cfr. l'importante contributo di MOGHADAM, ELVEREN, *The making of an*

fatti portavoce di una ristretta ma agguerrita minoranza di Stati²³, che vedevano nel testo negoziato uno strumento di protezionismo mascherato, potenzialmente dannoso per la libera circolazione delle idee e dell'informazione²⁴. L'effetto di questa forte opposizione è stata l'attenuazione della portata obbligatoria delle disposizioni finali, che hanno invece assunto un mero carattere esortativo, tipico delle dichiarazioni di principio. Inoltre, la presenza importante e decisiva della Commissione europea durante le trattative non ha fatto altro che confermare le ambizioni commerciali nascoste dietro il volto "culturale" dell'accordo. Proprio la partecipazione dell'Unione europea ai negoziati ha messo in luce il carattere "misto" della futura convenzione, che in quanto tale non poteva essere negoziata individualmente dai singoli Stati membri; al contrario, se la natura dell'accordo fosse stata esclusivamente culturale, non sarebbe stato concesso alcuno spazio alla presenza dell'Unione europea. Tuttavia, la circostanza che l'Unione non fosse membro dell'UNESCO ha sollevato delicate questioni procedurali, risolte con il riconoscimento alla Commissione dello status inedito di "*observateur renforce*", che le ha permesso di prendere parte attiva ai negoziati in nome dell'Unione e dei suoi Stati membri²⁵.

Al centro del dibattito che ha accompagnato i negoziati c'era, in particolare, il senso e le implicazioni del concetto di "diversità culturale", espressione per sua natura caratterizzata da una ricca complessità di significati: uno di questi fa riferimento al delicato equilibrio tra le culture, in quanto proteggere la diversità culturale significa promuovere azioni a tutela delle minoranze culturali. Un altro approccio tiene in considerazione la protezione di determinate

international Convention: culture and free trade in a global era, in *Review of International Studies*, 2008, 34, pp. 735-753.

²³ Oltre a Stati Uniti e Israele (che hanno votato contro la Convenzione), altri Stati hanno assunto una posizione oppositiva nei confronti dell'accordo: l'Australia si è astenuta a causa dell'art. 20 ("*Relazioni con gli altri strumenti: sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione*"), così pure Liberia, Nicaragua e Honduras. All'inizio del 2005, in piena fase di elaborazione della bozza dell'accordo (poi approvato nel giugno 2005, infine adottato il 20 ottobre del medesimo anno), anche la Corea del Sud e la Thailandia avevano espresso perplessità nei confronti dell'accordo; il Giappone, in particolare, era tra i più convinti sostenitori, accanto agli Stati Uniti, delle istanze oppositive.

²⁴ MAINETTI, *op. cit.*, p. 426.

²⁵ *Ibid.*, p. 427.

minoranze culturali, nello specifico quelle "in pericolo": in questo senso, la tutela della diversità culturale acquista una dimensione più politica, basata sulla visione della cultura sia sotto il profilo sociale che dal punto di vista della sua diffusione commerciale. Quest'ultimo approccio, che è molto debitore del concetto di "eccezione culturale", ha ottenuto maggiore sostegno durante i negoziati, e ha ispirato l'obiettivo principale dell'accordo, ossia proteggere la cultura dagli effetti nocivi di una diffusa commercializzazione, incoraggiandone al contempo lo sviluppo in tutte le sue molteplici varietà.

In termini più specifici, le ragioni alla base della stipulazione della Convenzione possono essere riassunte in tre diversi punti:

1. affermare il valore universale della diversità culturale («[...] la diversità culturale rappresenta un patrimonio comune dell'umanità e che dovrebbe essere valorizzata e salvaguardata a beneficio di tutti»²⁶);
2. favorire il pluralismo culturale («[...] la cultura assume forme diverse nel tempo e nello spazio e che questa diversità è riflessa nell'originalità e nella *pluralità delle identità*, così come nelle espressioni culturali delle società e dei popoli umani»²⁷);
3. promuovere e tutelare il significato culturale di un bene, a prescindere dal suo valore commerciale («convinta che le attività, i beni e i servizi culturali hanno una doppia natura, economica e culturale, in quanto portatori di identità e di significato e non devono quindi essere trattati come aventi esclusivamente un valore commerciale»²⁸).

La realizzazione di questi obiettivi, che rappresentano in sintesi le basi su cui poggia la Convenzione, ha lo scopo di porre un freno ai pericoli legati ad una liberalizzazione sfrenata e al conseguente fenomeno della globalizzazione, di cui la Convenzione prende atto nel Preambolo quando afferma che:

«constatando che i processi di globalizzazione, agevolati dalla rapida evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se hanno contribuito a stabilire condizioni inedite

²⁶ Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, Preambolo, par. 2.

²⁷ *Ibid.*, par. 7. Corsivo aggiunto.

²⁸ *Ibid.*, par. 18.

capaci di consolidare l'interazione interculturale, rappresentano anche *una sfida per la diversità culturale, segnatamente nell'ambito dei rischi di squilibrio fra Paesi ricchi e Paesi poveri*»²⁹.

Questo rischio di sbilanciamento tra culture dominanti e culture dei paesi in via di sviluppo era già stato notato dalla Dichiarazione UNESCO del 2001 sulla diversità culturale, la quale metteva in guardia dai rischi che la globalizzazione generasse un flusso di informazioni unilaterale, annientando così le culture tradizionali³⁰. Alla luce di queste considerazioni, la Convenzione del 2005 ha lo scopo di tutelare quei beni che sono espressione della diversità culturale, in particolare sul piano economico e commerciale, consentendo alle Parti, laddove lo ritengano opportuno, di adottare trattamenti preferenziali ricorrendo a misure protezionistiche e aiuti pubblici³¹.

In termini più concreti, l'art. 1 prosegue indicando le finalità perseguite dalla Convenzione, che possono essere suddivise in due tipologie: una legata alla protezione, l'altra alla promozione delle espressioni culturali³². L'attività di protezione, consistente in azioni di stampo conservativo, anche alla luce di quanto affermato nel Preambolo³³, è principalmente legata alla dimensione culturale della diversità, e trova la propria fonte di ispirazione nella Dichiarazione del 2001, che rappresenta il principale punto di riferimento concettuale

²⁹ *Ibid.*, par. 19. Corsivo aggiunto.

³⁰ *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*, art. 6: «Nell'assicurare la libera circolazione delle idee attraverso parole e immagini, *bisogna vigilare affinché tutte le culture possano esprimersi e farsi conoscere*. La libertà d'espressione, il pluralismo dei media, il multilinguismo, le pari opportunità di accesso alle espressioni artistiche alle conoscenze scientifiche e tecnologiche -compresa il formato digitale - e la possibilità, per tutte le culture, di essere presenti sui mezzi d'espressione e diffusione, sono i garanti della diversità culturale». Corsivo aggiunto.

³¹ Cfr. PINESCHI, *op. cit.*, p. 164.

³² Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, art. 1 lett. a): «Proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali».

³³ Ricordiamoci infatti il paragrafo 11 del Preambolo: «consapevole della necessità di prendere *misure volte a proteggere la diversità delle espressioni culturali* e i loro contenuti, in particolare nei casi in cui le espressioni culturali possono essere minacciate di estinzione o soggette a gravi alterazioni, [...]». Corsivo aggiunto.

per la Convenzione del 2005³⁴. Va notato che il trattato non si limita a rinviare al testo della Dichiarazione del 2001, ma prende delle posizioni ben precise rispetto alla volontà di proteggere la diversità culturale, che assumono la statura di veri e propri obiettivi. L'art. 1 lett. g), per esempio, annovera tra gli obiettivi della Convenzione «riconoscere la natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali quali portatori d'identità, di valori e di significato»; sempre il Preambolo rammenta la necessità di «riconoscere l'importanza del sapere tradizionale quale fonte di ricchezza immateriale e materiale» (par. 10), e che «la diversità culturale [...] è un fattore che permette agli individui e ai popoli di esprimere e scambiare con altri le proprie idee» (par. 14); infine onorare «l'importanza della diversità culturale nell'ambito della piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e da altri strumenti riconosciuti a livello universale» (par. 7).

Gli assunti appena indicati, oltre a rappresentare le principali motivazioni alla base della protezione della diversità culturale, permettono alla Convenzione del 2005 di inserirsi in un percorso di continuità rispetto alle precedenti convenzioni UNESCO, in particolare quella sul patrimonio culturale e naturale mondiale (Convenzione del 1972) e quella sul patrimonio intangibile (Convenzione del 2003), mettendo in risalto il legame inscindibile tra protezione della cultura e tutela dei diritti umani. Il riferimento, in questo caso, è verso i c.d. diritti culturali³⁵, i quali sono inquadrati e posti sotto l'egida di due importanti disposizioni della Convenzione, ossia il principio del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali³⁶ e il principio dell'uguale dignità e del rispetto di tutte le culture³⁷.

³⁴ Non a caso il paragrafo 23 del Preambolo invita a far riferimento «[...] alle disposizioni degli strumenti internazionali adottati dall'UNESCO riguardanti la diversità culturale e l'esercizio dei diritti culturali, in particolar modo la Dichiarazione Universale sulla Diversità culturale del 2001».

³⁵ Per una breve analisi terminologica, cfr. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce "cultura" dal campo delle tutele a quello della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 44-57. Secondo l'autore «i "diritti culturali", [...] rappresentano l'insieme di pratiche e comportamenti legati a una appartenenza culturale, etnica, religiosa, insomma ad elementi che determinano l'identità di una persona in riferimento ad una collettività», p. 48.

³⁶ Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, art. 2, par. 1: «La protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle

L'attività di promozione, invece, riguarda il rapporto che intercorre tra la cultura e lo sviluppo, che rappresenta un altro degli obiettivi della Convenzione³⁸. In questo modo l'UNESCO ha posto la cultura al centro delle politiche di cooperazione nazionale e internazionale, rendendola un elemento strategico per lo sviluppo sostenibile, in particolare nei paesi più poveri e svantaggiati. Promuovere la diversità culturale in un determinato territorio significa «creare le condizioni che permettano alle culture di prosperare e interagire liberamente, in modo da arricchirsi reciprocamente»³⁹, «promuovere il dialogo interculturale, al fine di garantire a livello internazionale scambi culturali più intensi ed equilibrati, favorendo così il rispetto interculturale e una cultura della pace»⁴⁰, e infine «consolidare la cooperazione e la solidarietà internazionali che poggiano sullo spirito di partenariato, segnatamente allo scopo di accrescere le capacità dei Paesi in via di sviluppo nel proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali»⁴¹. Questi obiettivi sono resi possibili attraverso il rispetto di alcuni principi indicati all'art. 2, vale a dire il principio di sovranità, che garantisce ad ogni Stato la possibilità di far valere il proprio diritto sovrano di adottare politiche e misure culturali⁴²; il principio dello sviluppo sostenibile⁴³,

libertà fondamentali quali la libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali. Le disposizioni della presente Convenzione non possono essere invocate al fine di pregiudicare le libertà fondamentali e i diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani o dal diritto internazionale, oppure di limitarne la portata».

³⁷ *Ibid.*, art. 2, par. 3: «La protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali implicano il riconoscimento del principio di uguale dignità e del rispetto di tutte le culture, incluse quelle delle persone appartenenti alle minoranze e alle popolazioni autoctone».

³⁸ Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, art. 1, lett. f): «riaffermare l'importanza della connessione tra cultura e sviluppo per tutti i Paesi, segnatamente per i Paesi in via di sviluppo, e sostenere le misure nazionali e internazionali volte a evidenziare il valore capitale di questo nesso».

³⁹ Art. 1, lett. b) della Convenzione del 2005.

⁴⁰ Art. 1, lett. c) della Convenzione.

⁴¹ Art. 1, lett. i) della Convenzione.

⁴² Art. 2, par. 2: «In conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi del diritto internazionale, gli Stati possono far valere il loro diritto sovrano per adottare misure e politiche volte a proteggere e a promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio».

indispensabile per preservare la diversità culturale per le generazioni presenti e quelle future⁴⁴; e per concludere il principio di complementarità degli aspetti economici e culturali dello sviluppo, che invita a bilanciare equamente gli obiettivi economici con il rispetto dei valori culturali⁴⁵.

⁴³ La dottrina sul principio dello sviluppo sostenibile è sconfinata. Qui di seguito si citano i riferimenti bibliografici fondamentali: BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *The European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23 no. 2; BEYERLIN, *Sustainable Development*, Encyclopedia Entry in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, Oxford University Press; BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Ashgate Aldershot, 2008; BOYLE, *The Gabčíkovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, Issue 1, 1997, pp. 13-20; BOYLE, FREESTONE, *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, 1999, Oxford University Press; BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, 1992, Vol. 8, Issue 1, Article 2; CORDONIER SEGGER, KHALFAN, *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, 2004, Oxford University Press; DUPUY, *Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?*, in *Revue générale de droit international public*, 101, n. 4, pp. 873-903; GILLESPIE, *International Environmental Law, Politics and Ethics*, Clarendon Oxford, 1997; GINTHER, *Sustainable Development and Good Governance*, Nijhoff Dordrecht, 1995; GIUFFRIDA, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, 2004, p. 1041; LANG, *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, London, 1995; SANDS, *International Law in the Field of Sustainable Development*, in *British Yearbook of International Law*, 1994, Vol. 65, Issue 1, pp. 303-381; SANDS, *Principles of International Environmental Law*, 2012, Cambridge University Press; VOIGHT, *Sustainable Development as a General Principle of Law*, in *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflict between Climate Measures and WTO Law*, Chapter 6, 2008, Martinus Nijhoff Publishers; VOIGHT, *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, 2013, Cambridge University Press.

⁴⁴ Art. 2, par. 6: «La diversità culturale rappresenta un patrimonio sostanziale per gli individui e le società. Lo sviluppo sostenibile, di cui beneficiano le generazioni presenti e future, presuppone la protezione, la promozione e il mantenimento della diversità culturale».

⁴⁵ Art. 2, par. 5: «Considerato che la cultura rappresenta un settore essenziale dello sviluppo, gli aspetti culturali ed economici dello sviluppo assumono pari importanza. Gli individui e i popoli hanno il diritto fondamentale di parteciparvi e di usufruirne».

Il richiamo agli aspetti economici della cultura rende la Convenzione del 2005, nell'ecosistema degli atti giuridici dell'UNESCO, il primo trattato in cui viene proclamata la natura ambivalente dei beni, servizi e delle attività culturali, in quanto provvisti anche di un innegabile valore commerciale⁴⁶. Tuttavia, è proprio a causa del suo approccio ambivalente alla diversità culturale, frutto anche di negoziati condotti in maniera frettolosa, che la Convenzione ha prestato il fianco, come vedremo, a numerose critiche.

3. In base a quanto dichiarato nel Preambolo alla Convenzione, la necessità di proteggere e promuovere la pluralità delle espressioni culturali nasce proprio dalla constatazione che la diversità culturale è un bene di tutti e un valore universale, la cui conservazione risulta oltremodo essenziale soprattutto se si considera che la diversità culturale, come la biodiversità, è un bene giuridico a rischio di estinzione. Motivo per cui l'introduzione di misure di protezione, da parte degli Stati, in deroga alle regole sul libero scambio, non trovano giustificazione nell'interesse del singolo Stato, ma dell'intera comunità internazionale⁴⁷. Inoltre, come indicato al punto 3, la diversità culturale va tutelata indipendentemente dal suo significato commerciale; e questo è un passaggio fondamentale, perché affermando che i beni espressione della diversità culturale «[...] non devono [...] essere trattati come aventi esclusivamente un valore commerciale», ne rileva così la natura ambivalente, cioè di beni aventi sia un significato culturale che un valore economico. La stessa definizione di diversità culturale, di cui all'art. 4 della Convenzione, fa rientrare nella nozione sia i beni rilevanti sul piano commerciale, come le attività artistiche, sia altre attività, ad esempio i riti, i saperi tradizionali e le pratiche collettive. Ai sensi dell'art. 4:

«"Diversità culturale" rimanda alla moltitudine di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono. Queste espressioni culturali vengono tramandate all'interno dei gruppi e delle società e diffuse tra di loro.

⁴⁶ CORNU, *La Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, in *JDI*, 2006, p. 929 ss.

⁴⁷ PINESCHI, *op. cit.*, p. 165.

La diversità culturale non è riflessa unicamente nelle varie forme mediante cui il patrimonio culturale dell'umanità viene espresso, arricchito e trasmesso grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati.»

È possibile notare come, dalla definizione in esame, non ci si voglia soffermare tanto sulla diversità culturale incarnata in quei beni espressione della cultura di un popolo («*non è riflessa unicamente...*»), quanto piuttosto sulle attività artistiche («*ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica*»), in quanto produttive di beni oggetto di scambio e consumo.

L'art. 4 non si limita a fornire una definizione di "diversità culturale", ma contiene ulteriori nozioni che confermano l'interesse della Convenzione (e dunque delle Parti contraenti) verso una certa forma di espressioni e manifestazioni culturali, ossia quelle che rivestono un valore economico. Nello specifico viene fatta una precisa distinzione tra *contenuto culturale* (ossia il senso, la dimensione artistica e i valori generati dalle identità culturali), *espressioni culturali* (le manifestazioni a contenuto culturale frutto delle creatività degli individui), *attività, beni e servizi culturali* (ossia attività e beni che, a seconda del loro utilizzo e fine specifico, raffigurano o trasmettono espressioni culturali, indipendentemente dal valore commerciale loro attribuito) e *industrie culturali* (le industrie che producono attività, beni e servizi culturali). L'articolo poi prosegue distinguendo tra *politiche e misure culturali* (ossia le iniziative prese a livello locale, nazionale, regionale e internazionale riguardanti la cultura), *protezione* (consistente nell'adozione di misure volte a preservare, salvaguardare e valorizzare la diversità delle espressioni culturali) e introduce il concetto di *interculturalità*, che rimanda all'esistenza e interazione tra culture diverse⁴⁸.

Alla luce del contenuto dell'art. 4, la Convenzione sembra dunque abbracciare una vastissima gamma di forme legate al fattore culturale, facendo sì che ne risulti un'applicazione quasi infinita riguardante sia

⁴⁸ Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, art. 4, parr. 2-8.

il "contenuto culturale" (art. 4, par. 2), sia le "attività, beni e servizi culturali" (art. 4, par. 4), sia le "industrie culturali" (art. 4, par. 5).

A questa grande ricchezza in termini di definizioni e di obiettivi della Convenzione non corrisponde, però, un'adeguata previsione di obblighi per le parti contraenti: addirittura, come rilevato da certa dottrina, a dispetto del suo enorme successo in termini di ratifiche, che come spesso accade è inversamente proporzionale al "coraggio" dell'accordo ratificato, il regime giuridico che istituisce si riduce a poche e deboli norme vincolanti, limitandosi a enunciare principi generali di natura meramente "programmatica"⁴⁹.

L'articolo 5 rappresenta il cuore normativo della Convenzione, e riafferma il diritto sovrano delle Parti di formulare e attuare le proprie politiche culturali, nonché di adottare le misure necessarie per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali⁵⁰. L'articolo 6 completa il disposto dell'articolo 5, indicando una lista non esaustiva di misure e politiche che le Parti hanno facoltà di adottare in base al loro diritto sovrano⁵¹. Questi due articoli, che inaugurano la Sezione IV della Convenzione denominata "Diritti e obblighi delle Parti"⁵², sono stati ampiamente criticati dagli oppositori

⁴⁹ MAINETTI, *op. cit.*, p. 427.

⁵⁰ Qui di seguito il testo completo dell'art. 5: «1. In conformità alla Carta delle Nazioni Unite, ai principi del diritto internazionale e agli strumenti universalmente riconosciuti in materia di diritti umani, le Parti contraenti riaffermano il loro diritto sovrano di formulare e attuare politiche culturali proprie e di adottare misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali e a consolidare la cooperazione internazionale allo scopo di conseguire gli obiettivi della presente Convenzione. 2. Nel momento in cui una Parte contraente adotta una determinata politica e prende misure volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul proprio territorio deve accertarsi che queste politiche e misure siano compatibili con le disposizioni sancite dalla presente Convenzione».

⁵¹ Per citarne alcune: misure regolamentari che mirano a proteggere e a promuovere la diversità delle espressioni culturali; misure volte a fornire alle industrie culturali nazionali autonome e alle attività del settore informale un accesso effettivo ai mezzi di produzione, di diffusione e di distribuzione delle attività, dei beni e dei servizi culturali; misure volte a concedere aiuti finanziari pubblici; misure volte a promuovere e sostenere gli artisti e tutte le altre persone impegnate nella creazione di espressioni culturali.

⁵² I 15 articoli che compongono la Sezione IV (artt. 5-19) possono essere raggruppati in tre categorie: la prima (artt. 5 e 6) è dedicata al diritto sovrano di adottare politiche culturali; la seconda (artt. 7-11) riguarda l'impegno delle Parti a proteggere la diversità delle espressioni culturali; infine il terzo gruppo (artt. 12-19)

alla Convenzione, in particolare dagli Stati Uniti, che vi avevano visto un invito a violare altri obblighi internazionali, a cominciare dagli accordi dell'OMC. Tuttavia, se a una prima occhiata può sembrare che l'articolo 6 autorizzi l'adozione di qualsiasi tipo di misura, legislativa e non, come sovvenzioni o altre barriere doganali, in realtà, ad una lettura più attenta, si può notare come la libertà concessa alle parti sia solo teorica; a norma dell'art. 5, infatti, il diritto sovrano esercitato dalle Parti nell'attuazione di politiche culturali proprie deve avvenire «in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, ai principi del diritto internazionale e agli strumenti universalmente riconosciuti in materia di diritti umani [...]»; non bisogna poi dimenticare la regola generale sull'interpretazione, sancita nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, in base alla quale i termini di un accordo devono essere sempre interpretati nel loro contesto, e alla luce dello scopo e dell'oggetto del trattato⁵³. Inoltre, gli articoli 5 e 6 andranno interpretati alla luce dei principi guida indicati all'art. 2⁵⁴, nonché in base al disposto dell'art. 20, che costituisce un altro importante limite alla libertà delle parti, poiché stabilisce che «nessun punto della presente Convenzione può essere interpretato come una modifica dei diritti e degli obblighi delle Parti contraenti a titolo di altri trattati a cui hanno aderito⁵⁵».

Alla luce di queste valutazioni, è evidente come la portata degli articoli 5 e 6 risulti estremamente limitata, e che il loro contenuto si riduca a poco più di una dichiarazione di principio. Ciò è confermato anche dalla totale assenza di veri e propri obblighi; fatto piuttosto controverso, considerato che il progetto preliminare di convenzione inviato agli Stati membri dal Segretariato dell'UNESCO⁵⁶ conteneva ben quattro articoli riguardanti gli obblighi degli Stati parte. Lo stesso progetto dell'articolo 5, dopo aver riaffermato il diritto sovrano degli Stati di «adottare misure volte a proteggere e promuovere la diversità

si concentra sulla cooperazione internazionale finalizzata alla creazione delle condizioni propizie per la promozione della diversità delle espressioni culturali.

⁵³ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969), art. 31, par. 1: «Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo».

⁵⁴ *Infra*, par. 2.

⁵⁵ Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, art. 20, par. 2.

⁵⁶ *Preliminary draft convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions* (UNESCO, Doc. CLT/CPD/2004/CONF.201/2, luglio 2004), scaricabile al link https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000135647_eng.

delle espressioni culturali», riconosceva però anche «il loro obbligo di proteggerla e promuoverla sul proprio territorio e su scala mondiale»⁵⁷. Di tutto questo non è rimasto niente nel testo definitivo adottato nel 2005. E all'infuori dell'obbligo per gli Stati di presentare al Comitato intergovernativo, con cadenza quadriennale, un rapporto sulle misure prese per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali, non vi è traccia di altre disposizioni di carattere vincolante, ma di formule più caute e tiepide dove le parti contraenti, invece di dovere, "possono".

Anche per quanto riguarda il rapporto con gli altri strumenti internazionali, in particolare quelli sul libero commercio adottati in seno all'OMC, la Convenzione adotta un atteggiamento molto prudente, nonostante le premesse dichiarate nel Preambolo e all'art. 1 di proteggere con forza i beni, i servizi e le attività culturali, riaffermando il diritto sovrano di tutti gli Stati di tutelare le proprie industrie culturali. L'articolo 20 della Convenzione, infatti, usa la formula "sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione", limitandosi ad invitare le Parti a interpretare e applicare gli impegni presi sulla base di altri accordi internazionali con un occhio di riguardo alla diversità delle espressioni culturali⁵⁸; inoltre la norma aggiunge che «[...] nessun punto della presente Convenzione può essere interpretato come una modifica dei diritti e degli obblighi delle

⁵⁷ Nel corso dei lavori preparatori, gli esperti hanno insistito molto sull'obbligo degli Stati di proteggere le forme più a rischio dell'espressione culturale presenti sul loro territorio; nonché sull'importanza della cooperazione internazionale per l'adempimento degli obblighi di protezione e promozione della diversità culturale a livello mondiale: «One important conclusion reached at that meeting was that international cooperation should be a core feature of the rights and obligations of States Parties in order to protect and promote the diversity of all cultural expressions. [...] At the national level, the experts agreed on an obligation for States Parties to protect vulnerable forms of cultural expression», *Preliminary draft convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*, UNESCO, Doc. CLT/CPD/2004/CONF.201/2, luglio 2004, p. 4.

⁵⁸ Convenzione del 2005 sulla diversità culturale, art. 20, par. 1: «1. Le Parti contraenti riconoscono la necessità di soddisfare in buona fede i loro obblighi in virtù della presente Convenzione e di tutti gli altri trattati di cui sono parte. Senza quindi subordinare la presente Convenzione agli altri trattati, a) esse promuovono il sostegno reciproco tra la presente Convenzione e gli altri trattati a cui hanno aderito; e b) quando interpretano e applicano gli altri trattati a cui hanno aderito o quando sottoscrivono altri obblighi internazionali, le Parti contraenti *tengono conto delle disposizioni pertinenti della presente Convenzione*». Corsivo aggiunto.

Parti contraenti a titolo di altri trattati a cui hanno aderito»⁵⁹. L'assenza, infine, di un meccanismo obbligatorio per la soluzione delle controversie⁶⁰ conferma la natura esclusivamente politica e della Convenzione, che finisce per essere un mero strumento programmatico da utilizzare nei successivi negoziati, in particolare quelli condotti all'interno dell'OMC⁶¹.

4. Se l'efficacia vincolante della Convenzione può dunque apparire discutibile, non bisogna però sottovalutare la sua importanza, almeno nell'ambito degli strumenti UNESCO; ricordiamoci, infatti, che essa costituisce un primo tentativo di conciliare la doppia natura, economica e culturale, dei beni giuridici espressione della diversità culturale. E se la dimensione economica e commerciale, come abbiamo visto, rappresenta un aspetto essenziale per la definizione dell'oggetto e lo scopo della Convenzione, quest'ultima contiene numerosi riferimenti alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Dal testo della Convenzione risulta che il rapporto tra tutela della diversità culturale e tutela dei diritti umani opera su due livelli, che sembrano generare un'apparente contraddizione ma che, in realtà, servono a mettere in risalto il legame profondo e inscindibile tra diversità culturale e diritti fondamentali: da una parte la diversità culturale rappresenta uno strumento indispensabile per la piena realizzazione dei diritti umani; d'altra parte, solo attraverso il rispetto e la tutela di questi ultimi è possibile garantire la protezione della diversità culturale. Il Preambolo della Convenzione, laddove ricorda che «[...] la diversità culturale germogliata in un contesto di democrazia, tolleranza, giustizia sociale e rispetto reciproco tra culture e popoli diversi è un fattore indispensabile per garantire pace e sicurezza sul piano locale, nazionale e internazionale»⁶², riconosce il

⁵⁹ Art. 20, par. 2.

⁶⁰ L'articolo 25 della Convenzione prevede semplicemente una procedura di conciliazione, qualora i buoni uffici o il tentativo di mediazione non vadano a buon fine. Tuttavia, ai sensi del par. 4: «Le Parti contraenti possono, al momento della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, dichiarare che non riconoscono la procedura di conciliazione summenzionata. La Parte contraente che ha fatto tale dichiarazione, può ritirarla in qualsiasi momento mediante notifica al Direttore generale dell'UNESCO».

⁶¹ MAINETTI, *op. cit.*, p. 430.

⁶² Convenzione UNESCO del 2005, Preambolo, par. 4.

valore decisivo che la diversità culturale riveste per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e sembra voler richiamare, in maniera speculare, la medesima formula presente nello Statuto delle Nazioni Unite, laddove si afferma che il rispetto dei diritti umani costituisce uno strumento indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di pace e sicurezza⁶³. In tal modo, ossia ponendo la diversità culturale sulla bilancia degli strumenti che possono fare la differenza nel promuovere e garantire la cultura della pace, viene implicitamente sancito un legame tra la diversità culturale e la tutela dei diritti fondamentali.

Inoltre, sia la Dichiarazione del 2001 sulla diversità culturale, sia la Convenzione del 2005, riconoscono esplicitamente che la protezione e promozione della diversità culturale possono avvenire solo in presenza di una piena tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁶⁴, nonché la necessità per tutte le culture di essere adeguatamente rappresentate, nel rispetto della libertà di espressione e del principio di non discriminazione⁶⁵.

⁶³ Carta ONU (San Francisco, 1945), art. 55: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno [...] c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione». Per approfondimenti sul tema, si rinvia a PINESCHI, *La tutela dei diritti umani nella Carta delle Nazioni Unite: quadro normativo e prassi dell'Organizzazione*, in PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 15 ss.

⁶⁴ Per la Convenzione UNESCO del 2005, v. *infra*, nota 32. La Dichiarazione UNESCO del 2001 dedica al tema un'intera sezione intitolata "Diversità culturale e diritti dell'uomo", composta da tre articoli: l'art. 4 (*I diritti dell'uomo, garanti della diversità culturale*), l'art. 5 (*I diritti culturali, ambito favorevole alla diversità culturale*) e l'art. 6 (*Verso una diversità culturale accessibile a tutti*).

⁶⁵ Convenzione UNESCO del 2005, art. 2, par. 1: «La protezione e la promozione della diversità culturale presuppongono il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali quali la *libertà di espressione, d'informazione e di comunicazione* nonché la possibilità degli individui di scegliere le proprie espressioni culturali [...]»; Dichiarazione UNESCO del 2001, art. 6: «Nell'assicurare la libera circolazione delle idee attraverso parole e immagini, bisogna vigilare affinché tutte le culture possano esprimersi e farsi conoscere. *La libertà d'espressione, il pluralismo dei media*, il multilinguismo, le pari opportunità di accesso alle espressioni artistiche, [...] sono i garanti della diversità culturale». Corsivo aggiunto.

Un altro aspetto rilevante che emerge dal testo della Convenzione del 2005, e che consacra il rapporto strettissimo che intercorre tra protezione della diversità culturale e garanzia dei diritti umani, consiste nel fatto che questi ultimi non sono semplicemente un obiettivo che può essere pienamente realizzato attraverso la promozione e la tutela della diversità culturale, ma costituiscono anche un *limite* all'applicazione delle disposizioni della Convenzione, che mai può essere invocata per giustificare le violazioni dei diritti fondamentali. Come infatti è stabilito sempre dall'art. 2, par. 1:

«[...] Le disposizioni della presente Convenzione non possono essere invocate al fine di pregiudicare le libertà fondamentali e i diritti umani, sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani o dal diritto internazionale, oppure di limitarne la portata».

Il richiamo, poi, alla Dichiarazione Universale del 1948 è molto significativo poiché garantisce, almeno sul piano formale, l'universalità dei diritti dell'uomo, escludendo così qualsiasi velleità relativistica usando come pretesto la divergenza culturale⁶⁶. Benché dunque la Convenzione del 2005 non possa essere considerata a tutti gli effetti uno strumento a tutela dei diritti fondamentali, essendo il suo obiettivo la protezione delle espressioni culturali considerate nella loro diversità, essa rappresenta comunque uno strumento importante (anche se indiretto) per garantire l'esercizio effettivo dei diritti umani, non solo perché protegge il diritto a manifestare liberamente e pienamente le proprie tradizioni culturali, ma anche perché garantisce il diritto di scegliere tra espressioni culturali diverse.

5. La Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali rappresenta, come già detto, il punto di arrivo di un processo di consolidamento e maturazione dell'azione dell'UNESCO, e in generale di tutto il settore del diritto internazionale della cultura⁶⁷; un processo che ha visto

⁶⁶ PINESCHI, *op. cit.*, p. 169. Per approfondire il tema del rapporto tra relativismo culturale e universalità dei diritti umani, l'autrice suggerisce la lettura di IOVANE, *The Universality of Human Rights and the International Protection of Cultural Identity: Some Theoretical and Practical Considerations*, in *IJMG*, 2007, p. 231 ss.

⁶⁷ Sull'evoluzione del diritto internazionale dei beni culturali esiste una bibliografia estremamente ricca e variegata. Si segnalano: ATHERTON, *The Power and the Glory: National Sovereignty and the World Heritage Convention*, in *The Australian Law*

progressivamente il bene culturale passare da una concezione esclusivamente materiale, architettonica e monumentale ad una dimensione *tout court* comprendente gli aspetti più profondi e intangibili del patrimonio culturale, dove dimora l'essenza stessa della cultura. Le ragioni e gli obiettivi di questo lungo processo sono presto detti: favorire la reciproca comprensione e conoscenza tra le nazioni; imprimere un vigoroso impulso all'educazione popolare e alla diffusione della cultura; far progredire e diffondere il sapere; costruire gradualmente una solida e inattaccabile pace internazionale, fondata sulla prosperità comune dell'umanità. In queste poche righe risiede il mandato stesso dell'UNESCO, il suo contributo alla realizzazione del disegno di pace perseguito dalle Nazioni Unite.

Journal, 1995, 69, pp. 631-649; BLAKE, *On Defining the Cultural Heritage*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2000, Vol. 49, no. 1, pp. 61-85; BORELLI, LENZERINI (eds), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity: New Developments in International Law*, Nijhoff Leiden, 2012; DE VISSCHER, *La Protection Internationale des Objets d'Art et des Monuments Historiques*, in *Revue de droit international*, 1935, 16, pp. 32-74; FRANCONI (ed.), *The World Heritage Convention: A Commentary*, OUP, Oxford, 2008; FRIGO, *La Protezione dei Beni Culturali nel Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1986; FRULLI, *Advancing the Protection of Cultural Property through the Implementation of Individual Criminal Responsibility: The Case-Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2005, Vol. 15, pp. 195-216; GARABELLO, SCOVAZZI (eds), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and After the 2001 UNESCO Convention*, Nijhoff Leiden, 2003; GILLMAN, *The Idea of Cultural Heritage*, Cambridge University Press, 2010; GIOIA, *The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Second Protocol to the 1954 Hague Convention*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2001, 11, pp. 25-57; MERRYMAN, *Two Ways of Thinking about Cultural Property*, in *American Journal of International Law*, 1986, 80, pp. 831-856; MEYER, *Travaux Préparatoires for the UNESCO World Heritage Convention*, in *Earth Law Journal*, 1976, 2, pp. 45-81; NAHLIK, *La Protection Internationale des Biens Culturels en Cas de Conflit Armé*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1967, Vol. 120, Brill Nijhoff, Leiden, pp. 61-163; O'KEEFE, PROTT, *Law and the Cultural Heritage*, in *Professional Books Abingdon 1984-1989*, Vol. 1, 3; O'KEEFE, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, CUP, Cambridge, 2007; PANZERA, *La Tutela Internazionale dei Beni Culturali in Tempo di Guerra*, Giappichelli, Torino, 1993; VIGORITO, *Nuove Tendenze della Tutela Internazionale dei Beni Culturali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013; VRDOLJAK, *International Law, Museums and the Return of Cultural Objects*, Cambridge University Press, 2006; ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti UNESCO. Un nuovo approccio alla costruzione della pace?*, CEDAM, Padova, 2008.

Il sistema contemporaneo di cooperazione culturale internazionale, indispensabile per generare un'adesione unanime, duratura e sincera tra i popoli, e che incarna la rivoluzione portata dall'UNESCO, nasce e si sviluppa nel segno della diversità culturale. Quest'ultima rappresenta la linfa vitale della cultura, il principio ispiratore e allo stesso tempo il fine ultimo di tutta l'azione, normativa e non, dell'UNESCO; e c'è una logica perfetta, quasi poetica, nel fatto che una delle più recenti Convenzioni UNESCO in materia di cultura sia proprio dedicata alla tutela e promozione della diversità. La Convenzione del 2005, nonostante alcuni aspetti critici, legati soprattutto alla mancanza di norme perentorie nel suo dispositivo, ha avuto il merito di introdurre una visione alternativa e più attenta alla sterminata varietà delle espressioni culturali, in contrasto alla voce unica e monocorde della globalizzazione. Questa visione non solo si traduce nell'opportunità per gli Stati di adottare politiche alternative per l'affermazione delle diverse espressioni culturali, ma è anche l'occasione di sviluppare un'azione globale per la loro tutela. Ed è così, quindi, che la diversità culturale affermata nella Convenzione, nonostante i presupposti mercantilistici che ne hanno ispirato i negoziati mettendo in primo piano i valori economici della cultura, si mostra come un fattore determinante non solo per la protezione di un concetto fino a questo momento statico come l'identità culturale e dei diritti umani ad esso collegati, primi fra tutti quelli culturali, ma anche come un elemento indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile; sancendo in questo modo l'antico rapporto tra i due volti dell'ambiente umano, l'elemento naturale e quello creato dall'uomo, «[...] essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita»⁶⁸.

⁶⁸ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972), Preambolo, par. 1.

SEZIONE QUARTA

UNESCO LAW IN ACTION

PATRIMONIO UNESCO E SICUREZZA: LA PROTEZIONE DEI SITI E DEL TURISMO

LUDOVICA MULAS

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La Convenzione sul Patrimonio dell’Umanità, il Comitato e le Linee Guida – 3. Le problematiche dei siti UNESCO nei paesi in via di sviluppo – 3.1. Vietnam – 3.2. Cambogia – 4. Prospettive per il futuro del turismo nei siti UNESCO - 4.1. La realizzazione degli obiettivi della Convenzione – 4.2. L’emblema “Patrimonio UNESCO” e la sua affidabilità - 5. Le soluzioni prospettate per la gestione dei siti e l’implementazione di misure di protezione – 5.1. Partnership con l’OMT – 5.2. Le Linee Guida – 5.3. I report periodici - 6. Tra tutela del turismo e tutela della tradizione – 7. Conclusioni

1. Il 16 novembre 1972 veniva adottata dalla Conferenza generale dell’UNESCO la Convenzione sul patrimonio dell’umanità per l’identificazione, la protezione e la conservazione del patrimonio mondiale culturale e naturale. Nei successivi 40 anni il programma per la Protezione del Patrimonio Mondiale ha dovuto affrontare numerose sfide – dalle guerre nelle regioni in cui i siti protetti sono locati al cambiamento climatico – per arrivare oggi a fronteggiare un nuovo problema, figlio dell’inarrestabile globalizzazione: il turismo.

I siti UNESCO costituiscono, grazie allo status e al prestigio che l’Organizzazione conferisce loro, una forte attrazione per il turismo culturale, e dal momento che questo flusso pare destinato inevitabilmente ad aumentare, gli Stati si troveranno ad affrontare un numero crescente di situazioni critiche con riguardo alla tutela tanto dei siti in sé, quanto delle persone che si recano a visitarli.

Il turismo ha un impatto notevole sui luoghi che ne sono oggetto. Il numero dei visitatori è in crescita costante, in linea di tendenza, in tutti i siti UNESCO. Da una parte, questo comporta la necessità di implementare le strutture a disposizione e crearne di nuove, dall’altra, gli stessi turisti, nel visitare i luoghi, possono cagionare dei danni, tanto all’ambiente, in termini di inquinamento e danneggiamento dell’ecosistema naturale, nonché sulle comunità locali, specialmente se indigene, che vivono in quei luoghi, quanto ai beni in sé.

La sfida del nuovo millennio per l’UNESCO è costituita dall’esigenza di trovare un equilibrio tra la fruizione dei siti da una parte e la predisposizione di misure adeguate alla protezione dei turisti e la gestione sostenibile dei flussi turistici dall’altra.

L'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite creata con lo scopo di tutelare *"il rispetto universale per la giustizia, per lo stato di diritto e per i diritti umani e le libertà fondamentali"*¹, promuovendo la pace e la comprensione tra le nazioni tramite l'istruzione, la scienza, la cultura, la comunicazione e l'informazione. Con la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, l'Organizzazione ha formalmente riconosciuto la necessità di conservare e proteggere il suddetto patrimonio², ma la protezione dei turisti che visitano questi siti ogni giorno e del turismo, quale fonte di guadagno per gli Stati che li ospitano, risulta ancora nella sua fase embrionale.

La critica mossa all'UNESCO è che lo scopo originario di proteggere dei siti di rilevanza mondiale a livello naturale e culturale ha ceduto di fronte al peso della burocrazia e soprattutto alle pressioni dei grandi operatori economici³. Ma non si può negare che i siti UNESCO e i Paesi in cui questi si trovano ricevano numerosi benefici da parte dell'industria del turismo. La Convenzione UNESCO prevede nel proprio Preambolo lo scopo di *"mantenimento, progresso e diffusione del sapere"*⁴, che viene posto in atto grazie al turismo, in quanto le persone che visitano i siti acquisiscono una nuova, diversa consapevolezza dell'eredità culturale e della storia mondiale.

Da un punto di vista strettamente pratico, inoltre, gli stati in cui i siti si trovano beneficiano dall'incremento delle entrate portate al turismo, che consente loro di investire nel preservare i suddetti siti,

¹ UNESCO, Costituzione della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura, 1945.

² UNESCO, Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, 1972 (*Considerato che certi beni del patrimonio culturale naturale offrono un interesse eccezionale che esige la loro preservazione come elementi del patrimonio mondiale dell'umanità ...*).

³ BARFELZ, *The Little Island that Could: How Reforming Cultural Preservation Policies Can Save Easter Island and the World's Heritage*, 20 Mich. St. Int'l L. Rev. 149, 2013, <https://digitalcommons.law.msu.edu/ilr/vol20/iss1/12> 2011 (*"UNESCO officials believe that by balancing the need for heritage preservation with that of community development the program will be able to successfully reduce the negative impact of tourism."*); vedi anche USBORNE, *Is UNESCO Damaging the World's Treasures?*, INDEPENDENT, 2009 <http://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/is-unesco-damaging-the-worlds-treasures-1675637.html>

⁴ Vedi nota 1.

nonché nel migliorare la loro fruizione e conoscenza, attraendo esperti da tutto il mondo.

Posto, dunque, il ruolo preminente che il turismo gioca nel perseguire gli obiettivi della Convenzione, i siti UNESCO necessitano di protezione. E se questa tutela è stata già realizzata dall'Organizzazione su diversi livelli, proprio quello del turismo risulta essere un settore tuttora scoperto. Attività criminali e condizioni naturali avverse costituiscono i principali pericoli: combinate con una scarsa regolamentazione, una preparazione inadeguata del personale che vi lavora e misure di sicurezze insufficienti, numerosi siti UNESCO sono finiti sotto esame a livello internazionale⁵. E dal momento che il turismo internazionale è in costante crescita, la questione non può più essere rimandata.

Il Programma UNESCO sul Patrimonio dell'Umanità ha subito diverse revisioni da quando la Convenzione è entrata in vigore nel 1972, al fine di arricchire ed allargare la portata del progetto, quale per esempio, la *Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List*⁶ del 1994, con cui si mirava al riequilibrio nella distribuzione dei beni a livello mondiale. Tuttavia, se si esclude l'inserimento all'interno del testo della Convenzione del termine "turismo" nel 1997, nessuna disposizione specifica è mai stata adottata al riguardo, tanto che la responsabilità di garantire la sicurezza dei siti patrimonio dell'UNESCO è ricaduta sugli stessi stati parti della Convenzione. Il problema si pone qualora lo Stato non prenda provvedimenti, o perché disinteressato o perché, come più frequentemente accade, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, privo dei fondi necessari. Ma i siti in questione sono – o perlomeno dovrebbero – anzitutto essere protetti dall'UNESCO: hanno ricevuto il marchio di riconoscimento di Patrimonio Mondiale (il cosiddetto *World Heritage Emblem*), stante ad indicare l'interesse di tutta la comunità internazionale, e non solo del singolo stato, alla loro tutela.

La soluzione auspicabile è che il Comitato per il patrimonio dell'umanità (il cosiddetto *World Heritage Committee*⁷), cui spetta il compito di portare avanti i lavori della Convenzione, vada a riformare

⁵ REZNICK, *Tourist Safety Questioned in Vietnam's Famed Halong Bay*, UNESCO heritagesites blog, 2012, <http://unescoheritagesites.blogspot.com/2012/10/tourist-safety-questioned-in-Vietnam.html>.

⁶ UNESCO Heritage Centre, <http://whc.unesco.org/en/globalstrategy/>

⁷ Vedi nota 12.

le *Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale*⁸, inserendo misure adeguate a garantire una maggiore sicurezza dei siti. Davanti a delle misure di sicurezza di base previste dalle *Linee guida*, gli stati sarebbero infatti portati ad una loro attuazione, tramite la promulgazione di una normativa nazionale specifica.

Un'analisi della situazione presente, con riferimento alla Convenzione e alle *Linee guida*, risulta quanto mai necessaria ed attuale al fine di individuare possibili soluzioni al problema.

2. Il 16 novembre 1972, la Conferenza Generale dell'UNESCO riunita a Parigi nella sua diciassettesima sessione, adottava la Convenzione sul Patrimonio dell'Umanità⁹, oggi ratificata da 191 stati. Il progetto del Patrimonio dell'Umanità nasceva dall'idea di creare uno strumento giuridico di portata mondiale che mirasse a proteggere e conservare le eredità del passato. La Convenzione stabilisce gli standard e la procedura da rispettare affinché un sito possa essere incluso nella lista ufficiale. L'UNESCO si è da sempre impegnato in campagne internazionali per la protezione di siti e aree storiche, ma l'idea di dare una forma maggiormente strutturata alle politiche di conservazione dei beni culturali maturò solo in seguito all'alluvione che nel 1966 colpì il centro storico di Firenze¹⁰, dando avvio, nella seconda metà degli anni Sessanta, ai lavori per la preparazione di una bozza della futura convenzione.

La Convenzione si compone di 38 articoli che attualmente tutelano 1007¹¹ siti, molti dei quali, sebbene già meta dei turisti prima dell'inserimento nella lista dei beni patrimonio dell'umanità, hanno assistito, in seguito a tale avvenimento, ad un notevole aumento dei flussi turistici.

⁸ UNESCO, World Heritage Committee, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, 2016) [da qui *Linee guida operative* o *Operational Guidelines*] <https://www.iccrom.org/sites/default/files/2017-11/document-57-6.pdf>

⁹ UNESCO, Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, 1972 <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19720322/201305310000/0.451.41.pdf>

¹⁰ <https://www.rivistasitiunesco.it/firenze-1966-2016-cinquanta-anni-dopo-alluvione/>

¹¹ Di cui 779 culturali, 197 naturali e 31 misti.

Il programma per il Patrimonio dell'Umanità si struttura su quattro enti che svolgono i diversi compiti necessari per assicurare l'attuazione della Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale: il Comitato, l'Assemblea Generale, il Segretariato ed il Bureau.

Il Comitato per il Patrimonio Mondiale¹² - il cosiddetto *World Heritage Committee* - si riunisce una volta l'anno ed è composto da 21 rappresentanti degli Stati parti della Convenzione, eletti dalla loro Assemblea Generale, che rimangono in carica per un periodo di sei anni. Il Comitato è responsabile della esecuzione in concreto della Convenzione, dell'amministrazione del Fondo per il Patrimonio Mondiale¹³, nonché della decisione riguardo l'iscrizione di un nuovo sito nella Lista del Patrimonio Mondiale, di una sua eventuale cancellazione o ancora inserimento nella Lista del Patrimonio Mondiale in Pericolo.

L'Assemblea Generale degli Stati Membri aderenti alla Convenzione sul Patrimonio Mondiale - *General Assembly of States*

¹² UNESCO, The World Heritage Committee, UNESCO WORLD HERITAGECTR., <http://whc.unesco.org/en/committee/> Secondo la Convenzione sul Patrimonio dell'Umanità, ciascun membro del Comitato rimane in carica per sei anni, ma molti stati scelgono volontariamente di essere membri per soli quattro anni, in modo tale da lasciare la possibilità ad altri stati parti. I ventuno Stati Membri che attualmente compongono il World Heritage Committee sono: Algeria, Cambogia, Colombia, Estonia, Etiopia, Francia, Germania, India, Iraq, Giappone, Malesia, Mali, Messico, Qatar, Federazione Russa, Senegal, Serbia, Sud Africa, Svizzera, Tailandia, Emirati Arabi.

¹³ È istituito un fondo per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale di valore universale eccezionale, denominato «Fondo del patrimonio mondiale» (art.15 Convenzione). Il Fondo è costituito di fondi di deposito, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura. Le risorse del Fondo sono costituite da:

- a. i contributi obbligatori e i contributi volontari degli Stati partecipanti della Convenzione;
- b. i pagamenti, doni o legati che potranno fare altri Stati, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, le altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, segnatamente il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite e altre organizzazioni intergovernative, organismi pubblici o privati o persone private;
- c. qualsiasi interesse dovuto sulle risorse del Fondo;
- d. il provento delle collette e manifestazioni organizzate in favore del Fondo;
- e. qualsiasi altra risorsa autorizzata dal regolamento elaborato dal Comitato del patrimonio mondiale.

Parties to the World Heritage Convention - si riunisce durante le sessioni della Conferenza generale dell'UNESCO, nel corso della quale elegge i nuovi membri al Comitato e determina le contribuzioni di ciascuno stato membro al fondo del patrimonio mondiale. Il Bureau – l'Ufficio di Presidenza del Comitato – invece coordina il lavoro del Comitato, mentre il Segretariato esegue le decisioni del Comitato e si occupa delle comunicazioni tra le parti della Convenzione. Il Comitato, inoltre, è coadiuvato nella sua attività da tre organizzazioni: l'ICOMOS, l'ICCROM e l'IUCN¹⁴, che si occupano prevalentemente di tutela preventiva ed eventuale restaurazione dei siti.

Il Comitato ha adottato nel 1977 le *Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione del Patrimonio Mondiale*¹⁵, contenente le regole per la gestione della Convenzione. Il testo fornisce le informazioni per la definizione, l'iscrizione e la gestione dei beni nella lista dei beni patrimonio dell'umanità, oltre che le strategie, le strutture e i mezzi a disposizione del World Heritage Centre (WHC).

Mentre la Convenzione stabilisce le responsabilità di base del Programma del patrimonio mondiale, le Linee guida stabiliscono la procedura e i criteri effettivi per:

- a) l'iscrizione delle proprietà nella Lista del Patrimonio Mondiale e nella Lista del Patrimonio Mondiale in Pericolo;
- b) la protezione e la conservazione delle proprietà del patrimonio mondiale;
- c) la concessione di assistenza internazionale nell'ambito del Fondo del patrimonio mondiale;

¹⁴ L'ICOMOS - International Council on Monuments and Sites - Consiglio Internazionale dei Monumenti e dei Siti è un'organizzazione non governativa fondata nel 1965 che fornisce al Comitato assistenza tecnica, valutazioni per le candidature dei siti culturali proposti per l'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale e rapporti sullo stato di conservazione di siti già iscritti.

ICCROM - International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – è il Centro Internazionale di Studi per la Conservazione e il Restauro dei Beni Culturali, organizzazione intergovernativa istituita nel 1956, fornisce consulenze sulla conservazione dei siti del patrimonio mondiale e provvede alla formazione nel campo del restauro.

IUCN - The World Conservation Union - Unione Mondiale per la Conservazione della Natura, è un'organizzazione internazionale non governativa fondata nel 1948, che fornisce al Comitato le valutazioni per le candidature dei siti naturali.

¹⁵ Vedi nota 8

- d) la mobilitazione del sostegno nazionale e internazionale in favore della Convenzione.

Su richiesta degli Stati parti, del Segretariato e degli organi consultivi, il Comitato rivede periodicamente le Linee Guida per introdurre nuovi concetti, conoscenze o esperienze.

Oltre a prescrivere le procedure specifiche da seguire, le Linee guida forniscono preziose informazioni sull'interpretazione e l'attuazione della Convenzione: non sono solo un riferimento per il Programma del patrimonio mondiale e gli Stati parti, ma anche per i direttori dei siti, le parti interessate, le organizzazioni internazionali che collaborano per la protezione dei siti del patrimonio. Ciascuna sezione delle Linee guida contiene numerose raccomandazioni e regole praticabili su come aggiornare gli obiettivi e i requisiti della Convenzione. In secondo luogo, le Linee guida definiscono il patrimonio culturale e naturale e delineano l'obiettivo e le strategie del Comitato per una gestione e rappresentazione ben equilibrate della Lista del Patrimonio Mondiale. Proseguono poi con una definizione dei criteri e del processo per l'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale, compresi i requisiti di nomina e di conservazione. In quarto luogo, le Linee guida chiariscono i requisiti dei programmi di monitoraggio e protezione, e affrontano le conseguenze di un eventuale fallimento degli stessi, vale a dire l'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale in Pericolo e la potenziale cancellazione dalla Lista del Patrimonio Mondiale. Infine, le Linee guida statuiscono sull'uso dell'Emblema del patrimonio mondiale e disciplinano il Fondo del patrimonio mondiale, compresi i principi di assistenza internazionale, dal momento che, come molte altre organizzazioni intergovernative, il Programma del patrimonio mondiale richiede finanziamenti per mantenere i suoi sforzi di conservazione e gestione.

Delineando le varie responsabilità di ciascun attore nel panorama internazionale dei beni patrimonio dell'umanità, le Linee guida coordinano compiutamente la cooperazione intergovernativa e organizzativa tra le parti interessate alla Convenzione.

3. I siti UNESCO presentano sostanziali differenze dal punto di vista della gestione e delle problematiche che le amministrazioni si trovano ad affrontare in considerazione della situazione socioeconomica e geografica della regione in cui si trovano.

Con riguardo ai Paesi in via di sviluppo emblematici sono i casi di Vietnam e Cambogia.

3.1. In Vietnam attualmente si trovano otto siti UNESCO¹⁶ e il turismo culturale potrebbe essere un ottimo veicolo per lo sviluppo del paese. Tuttavia, quale paese in via di sviluppo, si trova davanti diversi ostacoli, in quanto le autorità locali reperiscono con difficoltà i fondi necessari a garantire la sicurezza nei siti e gli incidenti sono frequenti. Particolarmente noto in questo senso è il sito della Baia di Ha Long.

Conosciuto per la sua bellezza, nonché per il valore del suo patrimonio biologico, questa baia è una delle 7 meraviglie naturali del mondo, nonché patrimonio Unesco dal 1994. È costituita da 3000 isolette calcaree con numerose grotte, circondate da un'infinità di leggende, *in primis* l'origine del nome *Halong* che significa “*dove il drago scende nel mare*”: la leggenda narra che un drago dalle montagne si lanciò in mare scavando con la coda valli e crepacci.

La baia, situata nel Golfo di Tonkin, nella provincia di Quang Ninh, nel nord-est del Vietnam, dista 165 km dalla capitale Ha Noi. Copre un'area di 43.400 ettari e comprende oltre 1600 isole e isolotti, la maggior parte dei quali sono disabitati e formano uno spettacolare panorama marino di pilastri calcarei. L'eccezionale bellezza paesaggistica della proprietà è completata dalla sua notevole ricchezza biologica.

Presa d'assalto da migliaia e migliaia di turisti che visitano la baia, sia di giorno che di notte, tramite delle barche piuttosto rudimentali, è stata tristemente oggetto di incidenti negli anni passati, di cui quattro particolarmente gravi, in quanto vi hanno perso la vita un numero considerevole di persone, mancando standard di sicurezza adeguati, sia per la tipologia di mezzi utilizzati che per l'insufficiente preparazione delle persone che spesso le guidano.

È un problema di non facile risposta la capacità dell'amministrazione nazionale del Vietnam del turismo (VNAT) di regolare e garantire la sicurezza dei turisti nella baia di Ha Long. Nel febbraio del 2011, dodici turisti sono morti durante un viaggio notturno nella baia dopo che la loro barca è affondata nel bel mezzo della notte¹⁷. Solo pochi mesi dopo, nel maggio 2011, una nave più

¹⁶ UNESCO, VietNam, WORLD HERITAGE CENTRE, <http://whc.unesco.org/en/statesparties/vn>

¹⁷ <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-02-17/barca-affonda-baia-halong-082659.shtml?uuid=ABgRD8L>

grande con a bordo ventotto turisti francesi, una guida turistica vietnamita e dodici marinai ha subito la stessa sorte¹⁸.

Questi incidenti hanno spinto il VNAT ad agire: da quel momento ha diretto le agenzie locali per garantire che le imbarcazioni turistiche del sito fossero meglio monitorate e sorvegliate¹⁹. Ha inoltre richiesto alle province di presentare un rapporto sui controlli e le misure adottate per garantire la sicurezza dei turisti che visitano la baia. Nel complesso, il VNAT ha aggiornato le proprie procedure di sicurezza, tuttavia, l'attuazione e la regolamentazione di tali procedure richiedono la cooperazione tra un certo numero di parti, comprese le agenzie locali e gli stessi addetti alle operazioni marittime. Cooperazione di non facile realizzazione, soprattutto considerando che le diverse parti erano pronte ad incolparsi vicendevolmente al fine di evitare responsabilità presenti e future per garantire la sicurezza dei turisti.

Le misure adottate hanno prodotto risultati irrisori tanto che il 3 ottobre 2012 si è verificato un altro incidente²⁰: in seguito allo scontro tra due barche del tour, cinque turisti sono annegati, rimanendo intrappolati sotto lo scafo della loro barca che si era rovesciata.

In risposta a questi crescenti problemi di sicurezza nella Baia di Ha Long, molti paesi hanno inserito avvertimenti sui siti web dei propri governi per mettere in guardia i turisti che vi si recano in viaggio. Ad esempio, l'Ufficio per gli Affari Esteri e il Commonwealth del Regno Unito, che fornisce consigli e avvertimenti ai suoi cittadini viaggiatori attraverso i riepiloghi di viaggio online, ha riferito che "[il] governo vietnamita sta indagando su ciò che è accaduto e sta rivedendo gli standard di sicurezza per le imbarcazioni utilizzate nella baia di Ha Long. I regolamenti e le norme di sicurezza non sono allo stesso livello del Regno Unito e variano notevolmente da compagnia a compagnia e da provincia a provincia²¹". Allo stesso modo, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ha avvertito i visitatori del Vietnam degli inefficaci standard di sicurezza in vigore nella baia

¹⁸ <https://vn.ambafrance.org/Avertissement-sur-la-navigation>

¹⁹ THANHNIEN NEWS, *Floating Restaurant Tragedy Prompts Safety Sweeps*, 2012 <http://talkVietnam.com/2012/10/floating-restaurant-tragedy-prompts-safety-sweeps/>.

²⁰ Vedi nota 16

²¹ <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/vietnam/safety-and-security>

di Ha Long²². Nonostante ciò, il VNAT non ha ancora iniziato a lavorare concretamente sui problemi di sicurezza che danneggiano il turismo nel sito.

La baia è stata istituita come bene storico e culturale e classificata come sito paesaggistico nazionale nel 1962. La proprietà è tutelata da una serie di leggi provinciali e nazionali nonché da decreti governativi, concernenti tutti la tutela dei beni culturali, della biodiversità, del turismo, dell'ambiente. Secondo queste leggi, qualsiasi azione proposta all'interno della proprietà, che potrebbe avere un impatto significativo sul valore della stessa, deve avere l'approvazione ufficiale del Ministero della Cultura, dello Sport e del Turismo, insieme ad altri ministeri competenti.

Successivamente all'iscrizione della baia di Ha Long nella lista del patrimonio mondiale, è stato istituito appositamente un dipartimento con funzioni di gestione e tutela della stessa.

Il Dipartimento tiene conto dei requisiti della Convenzione del Patrimonio Mondiale, delle raccomandazioni del Comitato del Patrimonio Mondiale e di altri regolamenti emanati sia dal governo vietnamita che dalla Provincia di Quang Ninh. La gestione quotidiana comporta la collaborazione con varie parti interessate a diversi livelli, in particolare le comunità locali, per mantenere l'integrità della proprietà e monitorare le attività socioeconomiche.

Gestione e protezione sono ulteriormente rafforzate attraverso regolamentie piani d'azione a livello provinciale, tra cui *in primis* i regolamenti sul funzionamento e l'utilizzo delle imbarcazioni turistiche. Esistono diversi piani specifici relativi alla protezione ambientale, allo sviluppo del turismo e alla gestione e pianificazione della fruizione dei siti, in particolare il piano generale sulla conservazione, gestione e sviluppo dei valori del World Natural Heritage approvati dal Primo Ministro nel 2001, e il Piano di gestione globale per il sito della baia di Ha Long, approvato dall'autorità provinciale nel 2010.

L'aumento del numero di visitatori e le conseguenze ad esso associate continuano a influire sulla gestione della proprietà. La pressione che ne deriva è un problema per le autorità governative, che ricercano un adeguato equilibrio tra conservazione e sviluppo,

²² <http://travel.state.gov/content/passports/english/country/vietnam.html>

necessario per garantire la protezione della proprietà in tutto il suo valore.

In secondo luogo, i siti UNESCO in Vietnam sono afflitti da un elevato tasso di criminalità. L'industria del turismo in Vietnam ha rilevato un peggioramento delle condizioni, con un aumento delle vittime di truffe, rapine e altri reati minori.

L'Amministrazione Nazionale del Turismo del Vietnam richiede ora ai tour operator di riportare i crimini di cui vengono a conoscenza. Ma è una risposta minima rispetto alle reali necessità. La comunità internazionale preme perché misure più efficienti siano prese per la salvaguardia dei siti e dei turisti, ma, dal momento che i sistemi locali non sembrano in grado di garantire questa tutela, tale compito ricade sugli enti internazionali.

È necessario, dunque, stabilire degli standard comuni a tutti i siti UNESCO che proteggano i turisti ed il turismo, evitando che le minacce causate dalla crescente criminalità facciano da deterrente per futuri possibili visitatori.

Infatti, il turismo nei paesi in via di sviluppo pone in generale numerose questioni alle amministrazioni, ai governi, alle comunità locali. Per i siti UNESCO la questione è ancora più complessa, perché vede coinvolto il programma per la protezione del patrimonio culturale mondiale. È necessario prevedere delle forme di collaborazione: il programma ha già fornito istruzioni agli Stati riguardo alla protezione e salvaguardia dei siti quali luoghi fisici, ma tuttora manca qualsiasi indicazione relativa alla tutela della componente turistica intrinseca agli stessi. La situazione del Vietnam rappresenta perfettamente le mancanze del sistema nell'affrontare il problema della sicurezza, sia da parte dell'UNESCO, sia da parte degli Stati. Prospettare una collaborazione tra i paesi che ospitano i siti e il suddetto programma pare attualmente la soluzione più auspicabile.

3.2. La direzione presa dalla Cambogia risulta diametralmente opposta rispetto al Vietnam. Il paese ospita il sito di Angkor, la cui protezione è un esempio di azione attentamente pianificata, in quanto lo Stato ha cercato di combinare il turismo sostenibile con la protezione del turismo stesso e, piuttosto che concentrarsi sui suoi effetti negativi, i gestori del sito hanno studiato i comportamenti dei turisti di modo da dare priorità alle necessità di salvaguardia del bene in questione.

Angkor, nella provincia settentrionale di SiemReap, è uno dei siti archeologici più importanti del sud-est asiatico. Si estende su circa 400 chilometri quadrati e si compone di decine di templi, strutture idrauliche (bacini, dighe, canali, canali) e vie di comunicazione. Per diversi secoli Angkor era il centro del regno dei Khmer. Con impressionanti monumenti, diversi piani urbanistici antichi e grandi bacini idrici, il sito è una concentrazione unica di caratteristiche che testimoniano una civiltà eccezionale. Templi come Angkor, esemplari dell'architettura Khmer, sono strettamente legati al loro contesto geografico e sono intrisi di significato simbolico. Angkor è quindi un importante sito che esemplifica valori culturali, religiosi e simbolici, oltre a contenere un alto valore architettonico, archeologico e artistico.

Il complesso di Angkor è particolarmente noto in quanto comprende tutti i principali edifici architettonici e sistemi di ingegneria idrologica del periodo Khmer, che per la maggior parte, esistono ancora oggi. L'integrità del sito, tuttavia, è posta a rischio da due fattori:

- endogeno: esercitato da oltre 100.000 abitanti distribuiti su 112 insediamenti sparsi sul sito, che cercano costantemente di espandere le loro aree di abitazione. Il parco è infatti abitato e diversi villaggi, alcuni dei quali risalgono al periodo della dinastia Khmer, sono sparsi per tutto il suo perimetro. La popolazione pratica l'agricoltura e più specificatamente la coltivazione del riso.

- esogeno: legato alla vicinanza della città di SiemReap, sede della provincia e centro turistico.

I primi lavori di conservazione e restauro ad Angkor vennero avviati tra il 1907 e il 1992, da parte dell'École Française d'Extrême-Orient (EFEO), l'Indagine archeologica dell'India, l'ente di conservazione polacco PKZ e il Fondo Monumenti Mondiali, che non hanno avuto alcun impatto significativo sull'autenticità dei monumenti che compongono il complesso.

La proprietà è legalmente protetta dalla legge sulla protezione del patrimonio naturale e culturale promulgata il 25 gennaio 1996, nonché dal regio decreto sulla creazione dell'Autorità nazionale APSARA (Autorità per la protezione del sito e la gestione della regione di Angkor) adottata il 19 febbraio 1995 e dal sub-decreto n. 50 ANK / BK sull'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità nazionale APSARA adottato il 9 maggio 2008, specificamente previsto per

l'istituzione di un Dipartimento per la gestione del territorio e dell'habitat nel Parco di Angkor²³.

A partire dal 1993, l'ICC-Angkor (Comitato internazionale di coordinamento per la salvaguardia e lo sviluppo del sito storico di Angkor) creato il 13 ottobre di quell'anno, assicura il coordinamento dei successivi progetti scientifici di restauro e conservazione, eseguiti dal governo reale cambogiano e i suoi partner internazionali. Garantisce la coerenza dei vari progetti e definisce, quando necessario, standard tecnici e finanziari. Contribuisce anche alla gestione complessiva della proprietà e al suo sviluppo sostenibile.

La riuscita conservazione della proprietà da parte dell'Autorità Nazionale APSARA, monitorata dalla ICC-Angkor, è stata coronata dalla rimozione della proprietà dalla Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo nel 2004.

Angkor è uno dei più grandi siti archeologici in funzione nel mondo. Il turismo rappresenta un enorme potenziale economico, ma può anche generare irreparabili danneggiamenti del patrimonio culturale tangibile ed immateriale. Per questo motivo, molti progetti di ricerca sono stati intrapresi, dal momento in cui il programma di salvaguardia internazionale è stato lanciato per la prima volta nel 1993. Gli obiettivi scientifici della ricerca (ad esempio gli studi antropologici sulle condizioni socioeconomiche) si traducono in una migliore conoscenza e comprensione della storia del sito - e dei suoi abitanti che costituiscono un ricco patrimonio eccezionale del patrimonio immateriale -. Lo scopo è quello di associare la "cultura intangibile" alla valorizzazione dei monumenti al fine di sensibilizzare la popolazione locale all'importanza e alla necessità della sua protezione e conservazione, nonché assistere lo sviluppo di Angkor, quale sito di patrimonio vivente in cui la popolazione locale è nota per essere particolarmente conservatrice rispetto alle tradizioni ancestrali e dove aderisce a un gran numero di pratiche culturali arcaiche scomparse altrove. Gli abitanti, infatti, venerano le divinità del tempio e organizzano cerimonie e riti in loro onore, mescolando preghiere, musica tradizionale e danza. Questi aspetti del patrimonio immateriale sono ulteriormente arricchiti dalle pratiche tradizionali di tessitura e produzione di cesti, che si traducono in prodotti venduti sui mercati

²³ <http://whc.unesco.org/en/soc/2017>

locali e ai turisti, contribuendo così allo sviluppo sostenibile e al sostentamento della popolazione che vive dentro e intorno al sito.

Inoltre, un'unità di indagine pubblica è stata creata come «strumento di misura» per identificare i bisogni, le aspettative e i comportamenti dei visitatori al fine di definire le politiche, monitorarne l'evoluzione, preparare una politica di gestione dei flussi e promuovere i siti sconosciuti.

Due importanti contributi a sostegno dell'autorità nazionale APSARA in questa materia sono l'Angkor Management Plan (AMP) e il Community Development Participation Project (CDPP)²⁴, una cooperazione bilaterale con il governo della Nuova Zelanda. L'AMP aiuta l'autorità nazionale APSARA a riorganizzare e rafforzare gli aspetti istituzionali, e il CDPP prepara la mappa dell'uso del territorio con una partecipazione sperimentale delle comunità e sostiene piccoli progetti legati allo sviluppo turistico per migliorare il reddito degli abitanti dei villaggi che vivono nelle aree protette. Il lavoro di analisi e pianificazione preliminare per la strategia di gestione terrà conto della necessità di preservare l'atmosfera unica di Angkor, garantendo contemporaneamente l'accessibilità fisica, spirituale ed emotiva al sito per i visitatori.

In seguito all'inserimento nella Lista dei siti a rischio e con l'assistenza del Programma del patrimonio mondiale, la Cambogia ha notevolmente migliorato le condizioni del sito, introducendo una serie di regolamenti, strumenti giuridici e piani di gestione²⁵, ed in particolare, una serie di servizi turistici in atto che si concentrano sull'esperienza del visitatore. Sebbene questo sviluppo sia il risultato dell'iscrizione di Angkor sulla Lista del Patrimonio Mondiale in Pericolo, il Comitato dovrebbe prendere il sito quale esempio dell'impegno degli Stati membri, se opportunamente guidati dal

²⁴ <https://whc.unesco.org/en/list/668>

²⁵ Come già illustrato sopra, è stato adottato un discreto numero di leggi, regolamenti e misure di sicurezza in atto ad Angkor, incluso il Decreto Reale sulla suddivisione in zone della Regione di Siem Reap, la Legge sulla protezione del patrimonio naturale e culturale, il decreto reale sulla creazione di l'Autorità nazionale APSARA (per la protezione del sito e la gestione della regione di Angkor), il Dipartimento per la gestione del territorio e dell'habitat nel Parco di Angkor, il Comitato di coordinamento internazionale per la salvaguardia e lo sviluppo del sito storico di Angkor, l'unità investigativa pubblica e il piano di gestione di Angkor e il progetto di partecipazione allo sviluppo della comunità.

Programma del patrimonio mondiale, alla conservazione e alla presentazione - con successo - dei loro siti patrimonio mondiale.

Lo studio dei contrastanti casi di Vietnam e Cambogia dimostra certamente la necessità, ed i conseguenti risultati, di una maggiore collaborazione tra gli stati parti e il Programma del Patrimonio Mondiale, rispettivamente. Gli stati non dovrebbero essere lasciati soli a gestire e mantenere i siti del patrimonio mondiale, ma piuttosto lavorare collettivamente col programma del patrimonio mondiale al fine di preservare i Siti per i visitatori attuali e per le generazioni future.

4. Nel novembre 2012, la comunità UNESCO ha celebrato il quarantesimo anniversario della Convenzione. Durante la cerimonia è stato lanciato la “cosiddetta Kyoto Vision”²⁶, un movimento per il turismo sostenibile, che si rivolge alla comunità internazionale affinché le comunità locali, e specialmente la loro componente più giovane, si preoccupino *prima facie*, della conservazione dei siti UNESCO. Nella stessa occasione, il World Heritage Program ha inoltre reiterato l’importanza della cooperazione internazionale.

Il problema è che, ancora una volta, si sono elencati semplicemente dei principi generali alla base della rafforzata sicurezza – cooperazione, responsabilità, impegno nella conservazione dei siti – ma nessuna misura concreta è stata discussa.

Le basi della protezione del turismo enunciate nella Kyoto Vision riprendono ancora una volta i principi secondo cui, da una parte proteggere non solo i siti, ma anche i turisti che li visitano rientra tra gli obiettivi della Convenzione, e dall’altro che i siti suddetti garantendo tale protezione, garantiscono, in conseguenza, a loro stessi il mantenimento dello status raggiunto in seguito all’iscrizione in tale lista. Tale status è importante perché costituisce un’attrattiva di non scarsa importanza per i turisti.

²⁶ UNESCO World Heritage Centre – The Kyoto Vision
<https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiKoOWzi4jeAhUCqYsKHX2fCMAQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwhc.unesco.org%2Fdocument%2F123339&usg=AOvVaw263mQk6s2NLyyRZx1PPBBx>

4.1. Il preambolo della Convenzione riconosce l'obiettivo e la funzione dell'UNESCO di mantenere, incrementare e diffondere la conoscenza.

Il turismo facilita la diffusione della conoscenza e crea delle entrate per il paese che ospita il sito, motivandolo alla tutela dello stesso, nonché fornendogli i fondi necessari per perseguire un obiettivo che beneficerà le future generazioni.

Pertanto la cooperazione tra le comunità locali, gli operatori del turismo, i legislatori, i proprietari ed i gestori dei siti, è necessaria per realizzare gli scopi della Convenzione e consentire una conservazione a lungo termine dei siti patrimonio mondiale, nella consapevolezza che il turismo è una fonte notevole di guadagno per gli stati che ospitano i siti e come tale va protetto ed incentivato.

Dato pertanto l'incremento negli ultimi anni del turismo nei siti patrimonio mondiale UNESCO, il World Heritage Program è divenuto il luogo ideale per discutere la soluzione di tutti i problemi e reclami connessi alla fruizione dei siti.

Come affermato in precedenza, il turismo porta a guadagni intellettuali ed economici, che, a loro volta, servono allo scopo della Convenzione. Il valore economico del turismo dovrebbe, in proprio, incentivare le varie parti interessate nei siti del patrimonio mondiale, in primis gli Stati parte, ad investire nella protezione delle aree che attraggono i turisti.

Poiché la "gestione del turismo" non era stata in origine inserita tra gli obiettivi della Convenzione, il Comitato ha a lungo ignorato le sue responsabilità nell'assicurare che nei Siti esistano dei buoni programmi di gestione. Sebbene infatti la Convenzione non affronti il turismo di per sé, questo costituisce un esito necessario ed imprescindibile all'iscrizione dei siti nella Lista e di cui il Comitato dovrebbe riconoscerne i numerosi vantaggi e cercare di attuare linee guida che proteggano esplicitamente i turisti dall'attività criminale e altri pericoli connessi alla fruizione.

La Convenzione stabilisce che è compito degli stati parti alla stessa di "garantire che misure efficaci e attive siano adottate per la protezione, la conservazione e la presentazione del patrimonio culturale e naturale situato nel suo territorio"²⁷.

²⁷ World Heritage Convention

Le *Linee Guida* indicano agli stati di prestare attenzione alle misure relative alla gestione del turismo, del sito, dello sviluppo della regione, dal momento che da ciò dipende come il sito stesso si presenta. Una protezione di base dovrebbe dipendere da cosa stabilisce il programma: pertanto invece che criticare retroattivamente le decisioni prese dai singoli stati, il Programma dovrebbe elaborare e insegnare tecniche e metodi per proteggere siti e turisti.

4.2. L'UNESCO ha creato l'emblema "patrimonio mondiale", che inevitabilmente evoca fiducia e porta i turisti a credere ragionevolmente di trovare siti in buone condizioni e con un elevato livello di sicurezza. Inoltre, i turisti si aspettano una certa esperienza quando visitano un sito del patrimonio mondiale, in quanto l'emblema e l'iscrizione nella Lista indicano che un sito non è importante solo per lo stato che lo ospita, ma che la comunità internazionale ha interesse alla sua conservazione. Il programma del patrimonio mondiale ha già messo in atto soluzioni per assicurare la conservazione dei luoghi tramite forme di turismo sostenibile. Il prossimo passo per garantire che l'Emblema mantenga il suo status e soddisfi gli obiettivi della Convenzione dovrebbe essere quello di affrontare la protezione di coloro che ragionevolmente fanno affidamento sul marchio e sull'emblema del programma del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

5. La commissione ha a disposizione numerosi strumenti per promuovere la protezione dei turisti nei suoi siti.

Innanzitutto dovrebbe coordinarsi con le azioni dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT)²⁸. La missione dell'OMT risulta complementare rispetto a quella della Convenzione dal momento che promuove la cooperazione e ha già concluso diverse partnership con numerosi agenzie e programmi interni alle Nazioni Unite, incluso l'UNESCO, al fine di promuovere il turismo sostenibile²⁹.

²⁸ In inglese UNWTO, United Nations World Tourism Organization, è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite con sede a Madrid che si occupa del coordinamento delle politiche turistiche e promuove lo sviluppo di un turismo responsabile e sostenibile.

²⁹ *Nazioni Unite, Delivering as One UN*, UNWTO, <http://icr.unwto.org/en/content/delivering-one-un> (last visited Dec. 30, 2014) ("[O]n

In secondo luogo, il comitato dovrebbe modificare le Linee Guida in modo da riflettere maggiormente questa necessità di tutela, includendo espressamente misure di protezione del turismo. Infatti il programma spesso si rifà alle Linee Guida per implementare la Convenzione: in questo modo si obbligherebbero gli stati ad occuparsi anche dei problemi di sicurezza, se direttamente affrontati nei documenti ufficiali.

Infine, il comitato potrebbe richiedere alle regioni di fare dei report periodici sullo status della protezione e della gestione del turismo. In questo modo si avrebbero anche dati certi riguardo le misure di sicurezza che consentirebbe di apportare delle migliorie ed integrazioni nel corso del tempo.

5.1. Il Programma del patrimonio mondiale dovrebbe coltivare una relazione stabile con l'OMT per affrontare i problemi di sicurezza nei siti del patrimonio mondiale. L'OMT lavora infatti per promuovere un turismo responsabile, sostenibile e universalmente accessibile attraverso la formazione manageriale e la valutazione del rischio³⁰. L'OMT e il Programma del patrimonio mondiale condividono ideali comuni, ma le loro motivazioni per il monitoraggio del turismo sono diverse. Per il Programma del patrimonio mondiale, il turismo è il risultato del suo obiettivo di preservare il patrimonio culturale e naturale. Quando i visitatori visitano i siti patrimonio dell'umanità, la Convenzione vuole presentare siti di eccezionale valore e diffonderne la conoscenza. D'altra parte, l'OMT considera il turismo non come un risultato naturale, ma piuttosto come "un fattore chiave per il progresso socio-economico". La volontà dell'OMT circa la massimizzazione dei benefici del turismo e la diminuzione, per quanto possibile, dell'impatto negativo che i numeri in crescita dei visitatori comportano, può rivestire un ruolo notevole per il Programma del patrimonio mondiale: la collaborazione tra esperti di economia del

the initiative of UNWTO, nine UN agencies and programmes-ILO, ITC, UNCTAD, UNDP, UNEP, UNESCO, UNIDO, WTO-have come together to coordinate tourism work.)

³⁰ *Nazioni Unite, Who We Are*, UNWTO, <http://www2.unwto.org/en/content/who-we-are-0> (last visited Dec. 30, 2014) ("UNWTO generates market knowledge, promotes competitive and sustainable tourism policies and instruments, fosters tourism education and training, and works to make tourism an effective tool for development through technical assistance projects in over 100 countries around the world.")

turismo ed esperti di conservazione dei beni culturali e del territorio è la chiave per individuare pratiche di gestione sostenibili e vantaggiose.

L'OMT e il Programma del patrimonio mondiale, inoltre, si completano a vicenda in termini di governance e target di riferimento. Mentre la Convenzione si rivolge agli Stati membri nei loro sforzi per preservare e mantenere i siti, l'OMT si concentra sul risultante settore turistico e amministrativo a livello nazionale, regionale e locale.

Il Comitato utilizza gli AdvisoryBodies - IUCN, ICOMOS, ICCROM - per verificare la corretta implementazione da parte degli stati delle misure necessarie, tramite report sullo stato dei siti, nonché consulenze di esperti in materia di conservazione e valutazione del patrimonio. Nel 2008, il Centro del patrimonio mondiale ha riferito che IUCN, ICOMOS e ICCROM stavano sviluppando approcci di gestione del turismo collettivi e sostenibili. Ad oggi, tuttavia, c'è ancora una grave mancanza di informazioni disponibili sulla protezione del turismo e sulle procedure di sicurezza e gestione dei siti. E collaborare l'OMT risolverebbe efficacemente questa lacuna, essendo tale organismo specializzato nella gestione del turismo.

Infine, ulteriore problema è costituito dai limitati fondi disponibili. Il Comitato controlla il Fondo del patrimonio mondiale e assegna gli aiuti, dando priorità alle emergenze, all'assistenza alla conservazione e alla gestione. Le richieste di finanziamento per la formazione, la ricerca e i programmi sul turismo potrebbero certamente rientrare nella seconda categoria, ma ad oggi nessuna manovra regolamentare è stata fatta in questa direzione.

Sebbene il Programma del patrimonio mondiale sia lungimirante in termini di turismo sostenibile e conservazione, usare i fondi del patrimonio mondiale per attuare misure di sicurezza per i visitatori è stato spesso criticato come spreco di denaro, che dovrebbe essere piuttosto destinato alla conservazione del solo sito fisico. Si tratta di una argomentazione chiaramente di scarso valore, dal momento che dei fondi destinati alla sicurezza dei visitatori beneficerebbero incidentalmente i siti stessi. Piuttosto, il rischio concreto da prevenire, e contro il quale giocare d'anticipo, è un carico eccessivo da parte degli stati che senza andare a toccare le proprie risorse cerchino di fare ricadere interamente i costi sul suddetto fondo.

Le spese vanno bilanciate con un'adeguata valutazione delle esigenze di tutela ed equamente ripartite.

5.2. La dicitura “turismo” è comparsa nelle Linee Guida solo nel febbraio del 1997. Tuttavia non sono state successivamente apportate le modifiche necessarie per assicurarne la protezione.

Tre sezioni dovrebbero essere emendate: protezione, management, monitoraggio.

Il Comitato dovrebbe compiere una revisione che assicuri al turismo un ruolo di primo piano nel programma. Sebbene agli stati siano richieste determinate misure di protezione, queste riguardano il solo sito fisico e non anche la protezione delle persone che lo visitano. Nello specifico, il paragrafo 98³¹ dovrebbe essere modificato, in modo da incentivare gli stati a prendere misure specifiche e personalizzate di tutela per il tramite della regolamentazione nazionale e di formazione interna.

Ed il Comitato a sua volta dovrebbe introdurre il controllo dei siti e dei turisti quale aspetto essenziale del management.

5.3. La Convenzione già richiede agli stati dei report periodici, secondo uno schema che prevede una rotazione per regioni ogni sei anni. Ma questi report riguardano gli aspetti amministrativi e di gestione, nonché di rispetto dei principi della Convenzione. Dal momento che la protezione del turismo non è direttamente inserita, la voce rimane esclusa.

I report prevedono infatti 2 sezioni: la prima relativa alla amministrazione e alla normativa applicata nei siti, la seconda alla conservazione del sito in sé.

Dovrebbe essere inserita una terza sezione concernente i visitatori, relativa alle misure di sicurezze previste, al controllo e la repressione delle attività criminali, all'attività diretta dello stato ed altre eventuali organizzazioni ed enti interessati nel finanziare tali operazioni.

Come conseguenza, si potrebbe prevedere che in caso di report negativo, il comitato decida di inserire il sito nella lista di quelli in pericolo in modo da spingere lo stato ad agire nel senso di ridefinire le proprie misure di sicurezza.

³¹ Le misure legislative e regolamentari a livello nazionale e locale dovrebbero assicurare la sopravvivenza della proprietà e la sua protezione contro lo sviluppo e il cambiamento che potrebbero avere un impatto negativo sull'eccezionale valore universale o sull'integrità e / o autenticità della proprietà. Gli Stati Parti dovrebbero anche assicurare l'attuazione piena ed efficace di tali misure

6. I visitatori esibiscono comportamenti prevedibili. Tendono a viaggiare lungo strade prestabilite ed essere attratti dalle stesse cose. Conseguentemente, è su queste che l'impatto turistico si concentra. Tuttavia, le aree turistiche si espandono col tempo e con loro le dimensioni dei gruppi che si recano in visita. Gruppi di grandi dimensioni sono particolarmente preoccupanti nelle aree naturali e nei siti culturali dai delicati equilibri. Ad esempio, l'arrampicata su roccia e la fotografia naturalistica possono disturbare gli uccelli nidificanti. Immersioni e crociere possono causare danni alle barriere coralline. Le passeggiate a cavallo, le escursioni e il campeggio causano danni alla flora locale. Le visite ai monumenti possono causare abrasioni e deterioramenti degli stessi attraverso il semplice, ma continuo contatto e passaggio dei visitatori.

Altra conseguenza del turismo incontrollato è la cosiddetta "mercificazione culturale", intesa quale erosione delle pratiche culturali finché non diventano prive di significato. In un contesto turistico, questo si sviluppa man mano che le persone e i loro simboli culturali vengono trattati come merci che possono essere acquistate, scambiate o vendute. Quando ciò accade, i locali iniziano a esibirsi esclusivamente per il beneficio dei turisti, e gli eventi possono perdere il loro valore di manifestazione culturale e spirituale. Come meccanismo difensivo, alcune comunità cercano di limitare l'intrusione dei turisti, tenendo nascoste determinate esibizioni culturali e offrendo piuttosto agli stessi spettacoli di "autenticità scenica", compresi di interpretazione e spiegazioni appropriate.

L'accettazione del turismo da parte della comunità dipende dalla misura in cui l'attrazione riflette i bisogni delle popolazioni locali e dalla loro integrazione nel settore. I cambiamenti culturali negativi possono essere ridotti al minimo laddove i gruppi locali mantengano una certa autonomia sulla loro terra o siano stati persino integrati nell'industria del turismo.

Infatti, la percezione che l'attrazione porti benefici economici attraverso la creazione di posti di lavoro o di entrate aggiuntive nell'economia locale contribuisce all'accettazione della stessa da parte della comunità. I conflitti sorgono quando i benefici economici del turismo sono distribuiti in modo non uniforme, e specialmente quando le disparità nella ricchezza sono notevoli. Per esempio, nell'area

principale di insediamento e amministrazione del Parco Nazionale di Taman Negara, in Malesia³², circa il 60% della popolazione locale ha un lavoro nel settore turistico, guadagnando salari molto più alti rispetto al resto della popolazione. Nei villaggi vicini, circa il 70 per cento della popolazione al contrario vive ancora di agricoltura. Il turismo ha creato tensioni sociali non indifferenti, dal momento che i locali hanno sperimentato costi crescenti dei beni quotidiani e contemporaneamente hanno visto limitare sempre più la possibilità di utilizzo del parco, soprattutto con riguardo alla caccia e alla pesca, tradizionalmente praticate nella zona.

Lo sviluppo economico del turismo non si traduce prontamente nella partecipazione della comunità alle azioni di conservazione e protezione, in quanto la distribuzione di benefici economici a sostegno delle popolazioni locali è resa difficile dall'insufficienza degli incentivi per le stesse, che spesso non vengono neppure coinvolte nelle relative attività e dalla labilità ed incertezza del legame tra benefici turistici e attività di conservazione, che può risultare poco chiaro o inesistente.

Per esempio, nel Parco Nazionale di Komodo³³, in Indonesia, il principio guida è che le comunità locali devono avere la priorità nel trarre benefici dall'esistenza del parco. Queste sono dunque coinvolte nella gestione delle risorse ed in attività turistiche e di protezione. In una certa misura, i residenti sono anche coinvolti nella fornitura di trasporti, servizi di guida e alloggio, ristorazione, nonché in attività di artigianato e produzione di souvenir.

Inoltre, i programmi di educazione possono attenuare gli impatti ambientali e sociali del turismo, in quanto istruiscono le persone sul modo migliore di comportarsi in un sito tramite tecniche a basso impatto. Per esempio, negli Stati Uniti, la campagna "Save the Manatee"³⁴ basata la distribuzione di linee guida ai turisti, ha comportato un declino della mortalità e degli infortuni dei lamantini.

³² <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/taman-negara-batek-people-transition>

³³ <https://www.komodonationalpark.org>

³⁴ <https://www.savethemanatee.org>

Save the Manatee (SMC) è un gruppo no-profit dedicato alla conservazione dei lamantini, mammiferi acquatici di grandi dimensioni appartenenti al genere *Trichechus* (da non confondere con il tricheco), a volte noti col nome di mucca del mare. Save the Manatee Club raccoglie fondi per sensibilizzazione il pubblico ed incentivare progetti educativi e di ricerca sui lamantini, interventi di salvataggio e

Tali programmi, sebbene possano richiedere del tempo per avere successo, sono da preferire in quanto hanno meno probabilità di cambiare l'esperienza dei visitatori e di cagionare danni ai siti.

E non richiedono neppure costi eccessivi: invece di destinare ingenti somme a grandi progetti infrastrutturali come i sofisticati centri visitatori, gli approcci meno costosi possono essere più efficaci, ad esempio tramite un programma che preveda contatti tra i visitatori e il personale dirigente, o ancora, in una breve passeggiata naturalistica, possono essere sufficienti piccoli segni che forniscono i nomi comuni e scientifici della flora, piuttosto che cartelli di notevoli dimensioni che deturpano il paesaggio o guide che disturbano gli animali nel loro habitat naturale. Gli obiettivi dovrebbero essere valutati criticamente per determinare se possono essere raggiunti efficacemente con mezzi modesti.

I visitatori vogliono sapere perché dovrebbero fare qualcosa³⁵. Devono comprendere che un dato problema è reale e serio, che una determinata azione è necessaria e che loro, in primis, possono fare la differenza. I materiali e le informazioni a disposizione dovrebbero presentare il problema insieme alle adeguate informazioni su come affrontarlo, collegando l'esperienza dei visitatori con azioni future: se la persona ritiene di contribuire alla soluzione, ad esempio piantando una piantina in un progetto di riforestazione, contribuirà più volentieri alla stessa.

Numerosi altri fattori figurano nell'elaborazione di programmi educativi efficaci. Sono necessari obiettivi chiari per determinare cosa deve essere interpretato, per chi e come, e chi svilupperà le strategie di interpretazione. I materiali dovrebbero concentrarsi sul tipo di visitatore il cui comportamento è considerato più bisognoso di cambiamento. Il messaggio dovrebbe descrivere chiaramente i problemi critici e i comportamenti raccomandati.

riabilitazione, nonché azioni legali e di sensibilizzazione per garantire una migliore protezione dei lamantini e del loro habitat.

³⁵ Il programma di interpretazione deve corrispondere alla realtà attuale: ad esempio, le fotografie e le descrizioni nelle pubblicazioni promozionali potrebbero non corrispondere all'esperienza dei visitatori. Un esempio calzante è stato quando la Commissione delle foreste tasmaniane, nei materiali educativi e promozionali, ha sottolineato le attrazioni ricreative delle sue foreste. I commenti dei visitatori hanno rivelato che non si aspettavano di essere in grado di vedere il clearcutting dai sentieri e dalle aree pic-nic. Una soluzione era includere le immagini delle attività di produzione forestale nella letteratura promozionale.

I programmi interpretativi dovrebbero essere valutati in termini di conformità con gli obiettivi della gestione. Certamente i sistemi più efficaci sono quelli divertenti e facili da leggere, come i video, i manifesti di fumetti, i materiali audiovisivi e le presentazioni multimediali in generale, in quanto attirano l'attenzione dei visitatori.

Da una parte avremo dunque cartelli, attività autoguidate, centri visitatori, dispositivi audiovisivi, mostre al chiuso e all'aperto, passeggiate - attività limitatamente interattive, ma che richiedono poco tempo per il personale -, dall'altra, tecniche interattive che includono la spedizione di personale itinerante o il collocamento in punti fissi per fornire informazioni, conferenze o discussioni, eventi di intrattenimento come opere teatrali o musical, giochi e rievocazioni di eventi storici. La scelta tra le diverse tipologie di interventi si deve basare su un'analisi dei punti di forza e di debolezza dei siti, tale da identificare le lacune tra strategie di promozione e tendenze del turismo. Punti di forza e debolezze includono:

- le modalità di commercializzazione del sito, le dimensioni del budget di marketing, delle misure di performance e del grado e della natura del coinvolgimento del personale negli sforzi di marketing
- i prodotti turistici del sito, tra cui la qualità del servizio, l'immagine e la reputazione
 - un profilo dei visitatori attuali
 - i fornitori e la qualità dei beni e dei servizi
 - fattori politici, compresa la legislazione nazionale
 - fattori economici
 - fattori sociali

Un noto inconveniente di questa analisi è che viene effettuato in un determinato momento, ma può guidare la politica per diversi anni durante i quali sono probabili cambiamenti interni ed esterni che richiederebbero modifiche al piano strategico.

È contemplabile infine la possibilità di cercare assistenza esterna, in primis delle ONG ed altre organizzazioni internazionali.

7. La Convenzione per il Patrimonio Mondiale contempla la conservazione dei siti “di straordinario valore universale”. I fautori della Convenzione hanno stabilito quanto necessario per perseguire questo scopo ed è in effetti grazie alla cooperazione internazionale che diversi siti di valore naturale e culturale sono stati salvati dalla distruzione. I siti patrimonio UNESCO sono presi d'assalto dai turisti: una benedizione e una maledizione al tempo stesso. Se infatti, da una

parte il crescente turismo ha un impatto dannoso sull'ambiente e sulle comunità locali, dall'altro è di impulso all'economia locale, nonché ad azioni per la conservazione ed il miglioramento dei siti stessi. Il turismo stimola lo sviluppo economico, la creazione di posti di lavoro e la continua salvaguardia dei tesori nazionali e globali. Inoltre, il turismo consente a una nazione di condividere la sua ricchezza culturale e naturale col resto del mondo. Il Comitato dovrebbe riconoscere la capacità del turismo di soddisfare lo scopo della Convenzione di preservare e presentare il patrimonio, andando, di conseguenza, non solo ad incoraggiare il turismo, ma anche a proteggerlo.

La Convenzione è entrata in vigore più quarant'anni fa: in una prospettiva di continua evoluzione e trasformazione davanti alle nuove sfide della globalizzazione, il Comitato dovrebbe accettare il crescente numero di visitatori dei siti del patrimonio mondiale come realtà e forza per il futuro ed affrontare le questioni di sicurezza che ne derivano.

La baia di Ha Long in Vietnam e il sito di Angkor in Cambogia forniscono esempi delle attuali problematiche che minacciano le protezioni dei turisti: norme di sicurezza carenti, una disconnessione tra la comunità locale, i tour operator e i fornitori di gestione dei siti, attività criminali mirate.

Il Comitato dovrebbe cercare la consulenza e il consiglio degli esperti dell'OMT, che possono fornire moduli di formazione, educare a moderni sistemi di sicurezza e ai benefici del turismo, sia a livello statale che locale. Il Comitato dovrebbe inoltre modificare le Linee Guida e i sistemi di report periodici, nonché di marketing e promozione dei siti.

Al fine di preservare la reputazione e il benessere futuro dei Siti, è importante affrontare le problematiche scaturenti dalle attività criminali e dall'assenza di adeguate misure di sicurezza. Sebbene gli Stati membri mantengano il potere sovrano sulle loro proprietà, l'assistenza e la collaborazione internazionali migliorerebbero notevolmente la capacità dello Stato Parte di attirare turisti e di preservare i Siti per le generazioni future.

Le soluzioni, le tecniche, le misure analizzate possono apportare benefici di vasta portata e un impatto significativo su scala nazionale ed internazionale.

La parola chiave è agire per una collaborazione funzionale ai fini della Convenzione.

LA DIPLOMAZIA ITALIANA PRESSO L'UNESCO

NICO LONGO*

Sommario: 1. Una “cultural diplomacy” a tutto tondo - 2. La salvaguardia del patrimonio culturale in caso di conflitto - 3. Le industrie culturali ed il patrimonio immateriale.

La Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali parigine (OCSE - *Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*, creata nel 1960, e UNESCO - *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, istituita nel 1946) ha sede in un prestigioso “*hôtel particulier*” di fine ‘700, situato nel cuore del Faubourg Saint-Germain, nel VII *arrondissement* della capitale. L’edificio, denominato “*Hôtel de Galliffet*” ospitò inizialmente il Ministero degli Affari Esteri francese, dal 1794 al 1821. Venne acquistato dallo Stato italiano nel 1909 durante il Governo Giolitti, ospitando tra il 1894 e il 1938 l’Ambasciata d’Italia a Parigi e, dopo il trasferimento della nostra Sede diplomatica nella vicina *Rue de Varenne*, il Consolato Generale d’Italia, fino al 1962. Attualmente, l’edificio ospita la Delegazione Permanente d’Italia presso l’UNESCO e l’Istituto italiano di Cultura.

La Delegazione Permanente d’Italia presso l’UNESCO è guidata da un Rappresentante Permanente (attualmente, l’Ambasciatore Vincenzo Lomonaco, in carica dal 2013) coadiuvato da uno staff diplomatico che comprende il Vice Rappresentante Permanente, un Segretario di Legazione ed un Tenente Colonnello, quale esperto del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale.

I precedenti Rappresentanti Permanenti che hanno dato lustro alla nostra Delegazione sono stati gli Ambasciatori Maurizio Enrico Luigi Serra (2010); Giuseppe Moscato (2005); Francesco Caruso (2002); Gabriele Sardo (1998); Giancarlo Leo (1993), Michelangelo Jacobucci

* Nico Longo, dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche-*PHD in Legal Studies* presso l’Università di Bologna. Le opinioni sono espresse dall'autore a titolo personale e non sono riconducibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Tutte le foto in questo articolo sono riprodotte per gentile concessione della Delegazione Permanente d'Italia presso l'UNESCO.

(1991); Giacomo Ivancich Biaggini (1987); Alberto Indelicato (1984); Marco Favale (1983); Guglielmo Folchi (1980); Ludovico Carducci Artenisio (1975), Giacomo Profili (1972); Piero Guadagnini (1970), Giorgio Ciraolo (1965).



1. Il lavoro della Delegazione Permanente italiana all'UNESCO esprime l'azione del nostro Paese per la "*cultural diplomacy*" ed è un eccellente esempio di "*soft power*" per promuovere crescita e dialogo all'interno di una Organizzazione che, in aderenza al suo mandato, dal dopoguerra in poi ha svolto un ruolo di primo piano nella salvaguardia e difesa del patrimonio culturale mondiale¹.

¹ Il termine "*soft power*", coniato dal Prof. Nye dell'Università di Harvard alla fine degli anni '80, descrive l'abilità di uno Stato di creare consenso nelle relazioni internazionali attraverso la persuasione piuttosto che con la coercizione o la proiezione di potenza. Joseph S. Nye, Jr. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, in Foreign Affairs, Capsule Review May/June 2004, cfr. sito web <https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2004-05-01/soft-power-means-success-world-politics>. Nella foto l'Hôtel de Galliffet a Parigi, che ospita gli uffici della Delegazione Permanente d'Italia presso l'UNESCO.

Secondo la definizione che ne dà l'UNESCO, la “*cultural diplomacy*” è una forma di “*soft power that strives to foster the exchange of views and ideas, promote knowledge of other cultures, and build bridges between communities*”².

La diplomazia culturale è una componente fondamentale del “*soft power*” e l'Ambasciatore Stefano Baldi la descrive efficacemente come uno “*scambio di idee, informazioni e valori volti alla promozione dell'immagine del Paese in un'ottica di crescita e dialogo fra culture diverse che costituisce un pilastro fondamentale della diplomazia*”³.

Storia, tradizione, creatività sono elementi che accomunano la nostra identità nazionale, e sono stati efficacemente valorizzati negli anni dalla nostra azione di diplomazia culturale all'UNESCO. Il costante impegno nell'Organizzazione ha fatto sì che dal 1999 l'Italia sia stata, ininterrottamente⁴, uno dei 58 membri dell'organo di governo dell'UNESCO, il Consiglio Esecutivo, eletto ogni quattro anni dalla Conferenza Generale. Quest'ultima è l'organo plenario che riunisce a cadenza biennale tutti gli Stati membri (ad oggi, 195). L'Italia, membro UNESCO dal 1948, è l'ottavo contributore al bilancio dell'Organizzazione (con circa 12 milioni di dollari annui), ma il primo per livello di contributi volontari, con circa 30 milioni di dollari all'anno. Se si sommano insieme sia il contributo volontario che quello ordinario, l'Italia arriva ad attestarsi tra i primissimi contributori complessivi dell'Organizzazione⁵.

² UNESCO, *The Soft Power of Culture*, documento scaricabile al sito web http://www.unesco.org/culture/culture-sector-knowledge-management-tools/12_Info%20Sheet_Soft%20Power.pdf.

³ Baldi, S. (2017), *Diplomacy and Soft Power: culture in diplomacy*. Seminario dell'Ambasciatore Stefano Baldi, Ambasciatore d'Italia in Bulgaria, presso l'Università St. Kliment Ohridski (Sofia, 29 novembre 2017, <http://bit.ly/2CCfkPD>).

⁴ Nel 2015 l'Italia è stata rieletta per un ulteriore mandato, fino al 2019.

⁵ Come per tutte le organizzazioni internazionali, anche per l'UNESCO si distingue tra contributi obbligatori, dovuti *ex lege* a cadenza regolare (di solito, su base annua) in forza dell'adesione di ciascun Stato membro all'atto istitutivo dell'Organizzazione stessa. L'ammontare dei contributi obbligatori dipende da un coefficiente collegato al PIL di ogni Paese (lo stato dei pagamenti ordinari dei singoli Stati membri dell'UNESCO può essere consultato al sito <http://www.unesco.org/new/en/member-states/mscontent/status-of-contributions/>). Si dicono invece contributi volontari quelli che l'Organizzazione riceve per libera scelta dei Paesi membri, versati in più rispetto ai contributi obbligatori. Si tratta di una forma di finanziamento volontaria, libera nell'*an* e nel *quantum*, il cui

Dal 1988 l'Italia ospita a Venezia l'Ufficio Regionale UNESCO per la Scienza e la Cultura in Europa (UNESCO *Regional Bureau for Science and Culture in Europe* - BRESCCE), unico ufficio territoriale in Europa dell'UNESCO, incaricato di promuovere la cooperazione culturale e scientifica nell'Europa orientale e nel Mediterraneo.

Il nostro Paese ha ratificato 30 strumenti pattizi, tra Convenzioni e Protocolli, adottati dall'UNESCO⁶.

Il compito della nostra Delegazione Permanente consiste nel promuovere le relazioni tra l'Italia e l'UNESCO nei tre settori dell'educazione, scienza e cultura. In quest'ultimo settore, in particolare, l'azione della nostra Delegazione Permanente consiste nel consolidare la politica estera italiana per la cultura e la tutela del patrimonio - principali forme di espressione dell'identità di ogni popolo, e di cui l'Italia è sommamente ricca - ed ha consentito al nostro Paese di raggiungere, nel corso degli anni, formidabili traguardi di diplomazia culturale.

Da una parte, questa "diplomazia culturale" ha permesso di valorizzare a livello internazionale il patrimonio culturale materiale (artistico e naturale), ma anche quello immateriale, il "saper fare" degli italiani, ai quali va tributato in tal senso un "doveroso elogio", per riprendere il titolo di un libro del Camilleri⁷.

Dall'altra parte, l'attività della nostra Delegazione offre un esempio di "saper fare squadra" fuori dai confini nazionali, in un ambito multilaterale, mettendo a disposizione dell'intero Paese - istituzioni centrali, Regioni, Comuni e realtà locali - gli strumenti più opportuni e validi. Si tratta di un'abile attività negoziale sul campo, condotta anche con la valorizzazione di iniziative che, per il loro carattere innovativo e di "*best practice*", hanno fatto riconoscere in seno all'Organizzazione una *leadership* indiscussa all'Italia in tanti settori. In tal senso, nel portare avanti richieste e linee direttive governative insieme alle istanze provenienti dai territori, l'azione della

ammontare varia di anno in anno, a seconda del numero e dell'entità delle erogazioni ricevute. Si dicono anche contributi "*extra budget*", in quanto sono entrate eventuali e generalmente utilizzate per finanziare progetti o attività ulteriori rispetto a quelle previste nel programma di bilancio dell'organizzazione internazionale beneficiaria.

⁶ Cfr. http://www.unesco.org/eri/la/conventions_by_country.asp?contr=IT&language=E&typeconv=1

⁷ Camilleri, Rino (2001), *Doveroso elogio degli italiani*. Ed. Rizzoli.

nostra Delegazione Permanente è essa stessa una “buona prassi” di coordinamento istituzionale multi-livello.

Accanto a questa azione di coordinamento, la nostra Delegazione Permanente a Parigi ha saputo abilmente valorizzare in ambito internazionale le risorse, culturali ed umane, di cui l'Italia è ricca. Non si è trattato di una mera azione promozionale fine a sé stessa, ma di capacità a condividere, mettere a disposizione degli Stati membri dell'UNESCO le nostre migliori pratiche e la nostra “*expertise*” nazionale, maturata in tantissimi ambiti di impegno a salvaguardia di beni e valori culturali. Un'azione che, in definitiva, ha contribuito a dare lustro ed a rafforzare l'azione stessa dell'UNESCO per la protezione del patrimonio culturale mondiale.

Grazie all'assiduo lavoro svolto, la nostra Delegazione Permanente ha favorito negli anni l'ottenimento di significativi risultati per l'Italia. Il 2017 è stato, in particolare, un anno ricco di riconoscimenti e traguardi raggiunti. Ad aprile 2017, gli Stati membri dell'Organizzazione hanno eletto il nostro Rappresentante Permanente, Amb. Lomonaco, Presidente della Commissione Cultura della 39ma Conferenza Generale dell'UNESCO, per la prima volta presieduta dall'Italia. La Commissione si è insediata all'inizio della sessione della Conferenza Generale 2017 (Parigi, dal 30 ottobre al 14 novembre) e tale incarico sarà ricoperto dall'Italia per un biennio, fino all'inizio della 40ema Conferenza Generale, nel novembre 2019.



L'Italia è stata inoltre eletta per il quadriennio 2017-2021 al Comitato per la Protezione dei Beni Culturali nei conflitti armati (*Committee for the Protection of Cultural Heritage in the Event of*

Armed Conflict), organo previsto dal II Protocollo della Convenzione UNESCO del 1954⁸, nel corso della riunione degli Stati membri del II Protocollo svoltasi nella sede UNESCO a Parigi a fine novembre.

L'anno 2017 è stato anche caratterizzato dall'elezione del nostro Paese in due ulteriori organi previsti dalle varie Convenzioni UNESCO: l'*Intergovernmental Oceanographic Commission Council* (per il biennio 2018-19) e il Comitato del Fondo per l'eliminazione del doping nello sport (per il biennio 2018-19). L'Italia siede inoltre nell'*International Bioethics Committee* e nell'*Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Country of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation* (in entrambi, fino al 2019).

L'azione della Delegazione Permanente a Parigi negli ultimi anni si è incentrata su due aspetti principali: la salvaguardia del patrimonio culturale nelle aree di crisi e zone di conflitto, attraverso una costante azione di impulso portata avanti nei due organi dell'UNESCO, il Consiglio Esecutivo e la Conferenza Generale; la promozione del rapporto tra cultura e le industrie culturali.

2. La salvaguardia del patrimonio culturale è al centro del dibattito internazionale a causa degli attacchi sistematici perpetrati negli ultimi anni da gruppi di estremisti religiosi contro il patrimonio culturale di popoli e nazioni ed i loro siti millenari. In tale contesto, l'Italia si ispira e dà attuazione alla Convenzione UNESCO del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (*Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*), avendone ratificato anche i due Protocolli del 1954 e 1999.

Il governo italiano è stato il primo a cogliere la necessità di rafforzare le capacità di risposta dell'UNESCO di fronte a tali situazioni di emergenza e di proporre la creazione di nuovi strumenti

⁸ Si tratta della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata a L'Aia (Paesi Bassi) il 14 maggio 1954. Il Comitato, composto da dodici Paesi in carica per quattro anni, esamina le richieste di assistenza internazionale per la salvaguardia del patrimonio culturale ed attribuisce una protezione rafforzata ai beni culturali riconosciuti di grandissima importanza per l'umanità.

Nella foto l'Amb. Vincenza Lomonaco alla 39ma Conferenza Generale (30 ottobre 2017 – Parigi).

ad hoc condivisi tra Stati membri e l'Organizzazione. Il lavoro che l'Italia ha promosso all'UNESCO sui "Caschi blu della cultura", di cui si tratterà in seguito, si è sviluppato nel contesto di questa importante Convenzione e della campagna internazionale "Unite4Heritage"⁹.

Nell'aprile 2015, l'Italia ha iscritto - per il tramite della nostra Delegazione Permanente - il tema della protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto all'ordine del giorno della 196ma sessione del Consiglio Esecutivo UNESCO. In tal modo l'Italia ha voluto sottolineare lo stretto legame esistente tra la distruzione del patrimonio culturale e le minacce alla pace e alla sicurezza, nonché la salvaguardia del patrimonio culturale nelle zone di crisi e la lotta al traffico illecito di beni culturali. Questi ultimi aspetti sono racchiusi nella Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali (*Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*)¹⁰.

Questo lavoro di sensibilizzazione trova coronamento nel novembre 2015, quando la 38ma Conferenza Generale UNESCO approva per acclamazione la "Strategia per il rafforzamento dell'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione della diversità culturale in casi di conflitto armato" (Risoluzione 38C/48, d'ora in poi "Strategia")¹¹. La Strategia considera la distruzione del patrimonio culturale come un problema per la sicurezza globale, ragion per cui la sua protezione non può

⁹ È questo il nome della campagna di sensibilizzazione mondiale, varata nel 2015 dall'UNESCO, per la ricerca di soluzioni condivise per la tutela del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto, cfr. <http://www.unite4heritage.org/en/unite4heritage-celebrating-safeguarding-cultural-heritage>.

¹⁰ Tale Convenzione considera all'art. 11 come illeciti l'esportazione e il trasferimento di proprietà forzati di beni culturali, risultanti direttamente o indirettamente dall'occupazione di un Paese da parte di una potenza straniera.

¹¹ Resolution 38 C/48 "Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Actions for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict". Il testo è reperibile al sito web: https://en.unesco.org/system/files/private_documents/strategy_comprehensive_en_0.pdf.

essere disgiunta dalle operazioni umanitarie e da qualsiasi strategia per la pace, come la stessa evidenza ai punti n. 4 e n. 6:

“4. The scale and systematic nature of attacks on culture, that we are witnessing today, highlight the strong connection between the cultural, humanitarian and security dimensions of conflicts. The protection of cultural heritage and diversity during conflict appears today as central not only to mitigate vulnerability; but also, to break a cycle of violence whereby attacks on culture contribute to further promoting hatred, sectarianism and fragmentation within society, fuelling continuous instability and conflict. Ultimately, attacks against cultural heritage and diversity are attacks against people, their rights and their security. [...]”

6. For these reasons, there is today growing recognition that the protection of cultural diversity and the promotion of cultural pluralism, through the safeguarding of the tangible and intangible heritage of communities and the protection of human rights and fundamental freedoms, is more than a cultural emergency. It is a security and humanitarian imperative in conflict and transition situations, and an essential element in ensuring sustainable peace and development. [...] A new approach is urgently required at both international and national levels to operationalize the link between protection of cultural heritage and diversity on the one hand; and, on the other hand, humanitarian action, peace-building processes and security policies. [...]”

La Strategia delinea ai punti n. 11 e n. 12 gli obiettivi cui gli Stati membri e la stessa Organizzazione si atterranno per far fronte a situazioni di emergenza derivanti da crisi, conflitti o catastrofi che minacciano il patrimonio ed il pluralismo culturale:

“11. The overall goal of the present strategy is to reduce the vulnerability of cultural heritage and diversity before, during and in the aftermath of conflict in a context where destruction and threats are unprecedented. [...]”

12. The two intertwined objectives of UNESCO are the following:

- Strengthen the ability of Member States to prevent, mitigate and recover the loss of cultural heritage and diversity as a result of conflict, by developing institutional and professional capacities for reinforced protection. [...]”*

- Incorporate the protection of culture into humanitarian action, security strategies and peace-building processes by engaging with relevant stakeholders outside the culture domain. [...]”*

La Strategia, sempre grazie all’impulso del nostro Paese, include inoltre un meccanismo di intervento rapido. Nella sessione del Consiglio Esecutivo, preparatoria della 38ma Conferenza Generale (197ma sessione, nell’ottobre 2015), la nostra Delegazione aveva presentato un progetto di Risoluzione, poi approvato all’unanimità, per creare un meccanismo di intervento rapido per accompagnare

l'attuazione della Strategia, composto da esperti nazionali di altissimo profilo messi a disposizione dell'Organizzazione dagli Stati membri per intervenire in situazioni di crisi e di emergenza (i cosiddetti "Caschi Blu della Cultura").

È italiano il primo contributo concreto a questa Strategia. Nel febbraio 2016, l'Italia ha firmato un *Memorandum of Understanding* (M.o.U.) con l'UNESCO mettendo a disposizione dell'Organizzazione la Task Force italiana "*Unite4Heritage*" composta da Carabinieri del Comando per la Tutela Patrimonio Culturale (T.P.C., specializzato nella lotta al traffico illecito di beni culturali, secondo le disposizioni della Convenzione UNESCO del 1970 contro il traffico illecito, sopra richiamata) e da esperti civili altamente qualificati in ambito di salvaguardia, restauro e protezione del patrimonio culturale¹². Con il contributo di questa Task force nazionale - iniziativa che non ha precedenti nella storia dell'Organizzazione - l'Italia è stato il primo dei 195 Stati membri dell'UNESCO a dare concreta attuazione alla "*Strategia*" contenuta nella Risoluzione 38C/48¹³.

Nel 2016 e 2017, l'Italia ha inoltre coordinato un gruppo di discussione informale, denominato "Gruppo di Amici Unite4Heritage"¹⁴ che ha contribuito alla definizione del cd. "*Piano*

¹² Viene inoltre disposto che il coordinamento di tale unità sia assicurato dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), con la partecipazione del MAECI (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), del Ministero della difesa e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). È previsto che, su richiesta di uno Stato Membro dell'UNESCO, la Task Force italiana possa intervenire o in via preventiva, o nel corso di una situazione di crisi o di disastro naturale, o in un momento ad essa successivo, per svolgere una serie di attività elencate nel M.o.U. stesso.

¹³ Il primo impiego ufficiale della Task Force italiana è avvenuto a seguito del sisma che ha colpito l'Italia centrale nell'agosto 2016, intervenendo ad Amatrice e nelle aree di Arquata del Tronto, Norcia e in tutta la provincia di Macerata, permettendo di acquisire il quadro della situazione sul patrimonio culturale danneggiato ed individuando le strutture idonee in cui depositare i beni scampati alla distruzione. Inoltre, la Task Force opera in Iraq dal 2016, a livello bilaterale, quale componente specialistica dell'Arma dei Carabinieri nell'ambito del programma di formazione, assistenza e consulenza per le forze di polizia irachene, cfr. sito web: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_415765934.html.

¹⁴ Il Gruppo di Amici "Unite4Heritage" ha il compito di negoziare con gli Stati membri la definizione di posizioni comuni sul tema della protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto.

d'Azione” per l’attuazione della Strategia, poi approvato alla 39ma Conferenza Generale nel novembre 2017.

Il percorso avviato dall’Italia ha stimolato, a sua volta, altre azioni, sia in ambito bilaterale che multilaterale, generando importanti seguiti per l’UNESCO. Sul modello italiano, altri Stati membri hanno sviluppato analoghe iniziative per mettere a disposizione esperti nazionali a favore dell’Organizzazione¹⁵; l’UNESCO stessa ha istituito un Ufficio appositamente dedicato alla gestione dell’emergenza (*Emergency Preparedness and Response Unit*); la protezione del patrimonio e del pluralismo culturale continua ad essere uno dei temi prioritari dell’attività dell’Organizzazione, nell’ambito della campagna “Unite4Heritage”.

Il risultato politicamente più rilevante di questo percorso è stato il riconoscimento che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dato al tema della protezione del patrimonio. Esso ha approvato nel 2015 due Risoluzioni di condanna degli atti di distruzione e contro il traffico illecito di beni culturali in relazione alle situazioni in Siria ed Iraq (n. 2199 e n. 2253)¹⁶ e nel 2017 ha adottato la Risoluzione n. 2347 sul tema della protezione del patrimonio e delle identità culturali nelle aree di crisi e di conflitto¹⁷. Quest’ultima stabilisce un nesso tra patrimonio culturale e mantenimento della pace e della sicurezza, come emerge già dal Preambolo della Risoluzione:

“Noting with grave concern the involvement of non-state actors, notably terrorist groups, in the destruction of cultural heritage and the trafficking in cultural property and related offences, in particular at the continued threat posed to international peace and security by the Islamic state in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da’esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities, and reaffirming its resolve to address all aspects of that threat, Also noting with concern that the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da’esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities are generating income from engaging

¹⁵ I Paesi che, sulla base dell’esempio italiano, hanno finora firmato un accordo di cooperazione con l’UNESCO per la messa a disposizione di esperti nazionali per la tutela del patrimonio culturale mondiale sono: Germania, Austria, Ungheria, Spagna, Olanda, Norvegia, Russia.

¹⁶ Si tratta della Ris. S/RES/2199 (2015) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 12 febbraio 2015 e della Ris. S/RES/2253 (2015) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 17 dicembre 2015.

¹⁷ Ris. S/RES/2347 (2017), adottata dal Consiglio di Sicurezza il 24 marzo 2017.

directly or indirectly in the illegal excavation and in the looting and smuggling of cultural property from archaeological sites, museums, libraries, archives, and other sites, which is being used to support their recruitment efforts and to strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks, [...]”.

In tal senso, la Risoluzione n. 2347 rappresenta un passaggio fondamentale per il raggiungimento di uno dei principali obiettivi della Strategia dell’UNESCO, ovvero l’inclusione della componente culturale nelle azioni umanitarie, nelle iniziative di sicurezza globali e nei processi di costruzione e mantenimento della pace. In particolare, la Risoluzione riconosce che gli attacchi contro i siti del patrimonio culturale possono costituire, sotto certe circostanze, un crimine di guerra, con responsabilità penale individuale dei responsabili (art.4):

“4. Affirms that directing unlawful attacks against sites and buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, or historic monuments may constitute, under certain circumstances and pursuant to international law a war crime and that perpetrators of such attacks must be brought to justice;”

nonché la possibilità per il Consiglio di Sicurezza di includere nel mandato delle operazioni di Peacekeeping dell’ONU la protezione del patrimonio culturale (art.19):

“19. Affirms that the mandate of United Nations peacekeeping operations, when specifically mandated by the Security Council and in accordance with their rules of engagement, may encompass, as appropriate, assisting relevant authorities, upon their request, in the protection of cultural heritage from destruction, illicit excavation, looting and smuggling in the context of armed conflicts, in collaboration with UNESCO, and that such operations should operate carefully when in the vicinity of cultural and historical sites;”

È stata ancora opera della nostra Delegazione il promuovere l’estensione della Strategia - inizialmente concepita solo quale risposta a situazioni di crisi e di conflitto - a situazioni di emergenza causate da catastrofi naturali¹⁸. La proposta è stata avanzata a novembre 2017 dalla Commissione Cultura - a Presidenza italiana - nel corso della 39ma Conferenza Generale dell’UNESCO. L’Addendum alla Strategia, che prevede l’estensione delle attività ai disastri naturali, è stato adottato per *consensus* dalla Conferenza Generale (documento

¹⁸ Interventi simili sono portati a termine con successo dai Carabinieri italiani per la protezione del patrimonio culturale nelle aree colpite da terremoti e rappresentano una “*best practice*” da ricalcare a livello internazionale.

n.39C/57). Un altro successo diplomatico raggiunto grazie all'efficace lavoro della nostra Delegazione Permanente.

Infine, un'altra iniziativa della nostra Delegazione in questo ambito è stata la proposta di un "Appello internazionale" per la promozione del patrimonio culturale nelle aree di crisi (*"Protecting Culture and Promoting Cultural Pluralism: the key to lasting peace"*).

Un Appello che invita i governi e la comunità internazionale a salvaguardare il patrimonio culturale, come valore identitario ed elemento chiave per promuovere la capacità di recupero da situazioni di disastro o post-conflitto, dal momento che *"[t]he safeguarding of cultural heritage is the essential element to ensure peace and sustainable development of all peoples"*¹⁹. L'Appello è stato approvato all'unanimità dalla Conferenza Generale UNESCO il 14 novembre 2017.

3. Le industrie culturali costituiscono il secondo macro-settore di impegno della nostra Delegazione Permanente, con l'obiettivo di sensibilizzare il legame tra patrimonio culturale e la valorizzazione dell'impresa culturale: l'artigianato artistico e le botteghe storiche, tese a promuovere creatività ed innovazione, ma anche l'industria del turismo, per una migliore fruizione del patrimonio culturale. In tal modo, l'attività della nostra Delegazione promuove l'immagine e la conservazione dell'immenso patrimonio culturale - materiale e immateriale - del nostro Paese, mettendo la cultura al centro delle politiche di sviluppo per le generazioni presenti e future.

Si tratta di un impegno cruciale per avviare processi virtuosi di sviluppo sostenibile, in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. L'Agenda ONU 2030 è un programma d'azione adottato nel 2015 sotto forma di Risoluzione dall'Assemblea Generale dell'ONU e si compone di 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals - SDGs*) da raggiungere entro il 2030²⁰. Tra i 17 SDGs, quello destinato

¹⁹ Con queste parole, l'allora Ministro degli Esteri Alfano esprimeva soddisfazione per l'adozione dell'Appello, cfr. l'articolo *"the safeguarding of cultural heritage is the key to peace", Italy's Minister of Foreign Affairs declared upon adoption of UNESCO's Appeal promoted by Italy*" disponibile al sito web <http://www.delegazioneunesco.esteri.it/rappunesco/en/ambasciata/news/dalla%20rapresentanza/alfano-difesa-patrimonio-culturale.html>.

²⁰ Ris. A/RES/70/1, adottata il 25 settembre 2015, dal titolo *"Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development"*.

all'educazione e la cultura è il n.4 (“*Ensure inclusive and quality education for all and promote lifelong learning*”)²¹.

In tale contesto, va ricordato che il nostro Paese è stato scelto per ospitare tre edizioni del Forum mondiale dell'UNESCO per la Cultura e le Industrie Culturali (*UNESCO's World Forum on Culture and Cultural Industries*) a Monza nel 2009 e 2011 e a Firenze nel 2014. In particolare, la Dichiarazione di Firenze del 4 ottobre 2014, quale documento finale del Forum, riconosceva il legame tra cultura e processi di sviluppo sostenibile, evidenziando “*the value that culture and the cultural industries bring as sources of creativity and innovation for sustainable development and the opportunities they provide for future generations*”²².

L'Italia ha inoltre ottenuto l'inclusione di ben nove città nel Programma UNESCO “Città Creative” (*UNESCO's Creative Cities Network*). Il network è stato varato nel 2004 per accomunare tra loro quelle città il cui sviluppo è guidato dai seguenti settori di creatività culturale: artigianato e arte popolare, design, cinema, gastronomia, letteratura, musica e arti multimediali²³.

Per quanto riguarda la salvaguardia e conservazione del patrimonio culturale del nostro Paese, va ricordato che l'Italia detiene il record per numero di siti iscritti nella Lista UNESCO del Patrimonio Mondiale (*World Heritage List*)²⁴. La lista è prevista dalla Convenzione UNESCO del 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale²⁵. La lista, che viene aggiornata ogni anno, include i beni di valore universale per l'intera umanità, ed in

²¹ Per il contenuto dell'SDG4, cfr. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>

²² Il testo della Dichiarazione è consultabile al sito: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/FINAL_FlorenceDeclaration_1December_EN.pdf

²³ Le città italiane ammesse al network sono: Bologna e Pesaro per la musica, Fabriano e Carrara per l'artigianato e l'arte popolare, Roma per il cinema, Parma e Alba per la gastronomia, Torino per il design e Milano per la letteratura. Nel 2019, spetterà a Fabriano ospitare la 13ma edizione del Network.

²⁴ Cfr. l'articolo “*l'Italia si conferma superpotenza di cultura e bellezza: saliti a 53 i nostri siti patrimonio Unesco*”, al sito web: <https://delegazioneunesco.esteri.it/rappunesco/it/ambasciata/news/dalla%20rappresentanza/2017/07/alfano-italia-si-conferma-superpotenza.html>

²⁵ “*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*”, adottata a Parigi dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 16 novembre 1972.

essa figurano oltre mille siti, di cui 54 sono italiani²⁶. L'Italia è così il Paese con il maggior numero di siti iscritti, seguita da Cina, Spagna e Francia.

L'Italia vanta, inoltre, otto iscrizioni nella lista del Patrimonio Culturale Immateriale (*List of Intangible Cultural Heritage of Humanity*), istituita dalla Convenzione UNESCO per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 2003, ratificata dall'Italia nel 2007²⁷.

In base all'art. 2 della Convenzione, per "patrimonio culturale immateriale" s'intendono le prassi, le tradizioni, i rituali ed i costumi, le conoscenze ed il *know-how* -inclusi gli strumenti, gli oggetti, i manufatti associati agli stessi- quali espressione "vivente" dell'identità delle comunità e delle popolazioni che in tali manifestazioni si riconoscono. È un patrimonio intangibile trasmesso di generazione in generazione, da parte delle comunità e dei gruppi sociali in risposta al loro ambiente e alla loro storia. La Convenzione assegna un ruolo fondamentale alle comunità locali che di tale patrimonio sono depositarie e hanno il compito di trasmetterlo, in modo pacifico e a fini di sviluppo, alle generazioni future.

L'art. 2 della Convenzione stabilisce che "[a]i fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile."

Il principio dello sviluppo sostenibile²⁸, richiamato dalla predetta Convenzione UNESCO del 2003 e dall'Agenda ONU 2030, viene qui in considerazione come uno dei requisiti del patrimonio culturale

²⁶ L'ultimo sito ad essere stato riconosciuto, a luglio 2018, è la città di Ivrea, quale "città ideale della rivoluzione industriale del Novecento".

²⁷ "Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage", adottata a Parigi dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 17 ottobre 2003.

²⁸ La definizione di sviluppo sostenibile risale al 1987 ed è contenuta nel Rapporto "Our Common Future" della "World Commission on Environment and Development" (WCED), divenuto noto come Rapporto Brundtland dal nome del Primo Ministro norvegese, Gro Harlem Brundtland, che presiedeva tale Commissione. Il Rapporto definiva il "sustainable development" come quello sviluppo che "meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (cfr. Report of the World Commission on Environment and Development, UN Doc. A/42/427, 4 agosto 1987).

intangibile. Tale patrimonio andrà salvaguardato e protetto, ai fini della Convenzione, nella misura in cui sia compatibile anche con le esigenze dello sviluppo sostenibile, integrando e bilanciando le tre dimensioni sociale, economica ed ambientale in un'ottica di equità intergenerazionale²⁹.



Nella Lista Rappresentativa del Patrimonio culturale immateriale dell'umanità, prevista all'art. 16 della Convenzione, figurano

²⁹ L'art. 2 richiede il rispetto di precisi requisiti (in materia di diritti umani, sviluppo sostenibile, rispetto tra comunità locali, ecc.) ma in alcuni casi quello che può essere compatibile o "sostenibile" nelle usanze o tradizioni di un popolo, potrebbe non esserlo per le sensibilità di un altro Paese. Si pensi, ad esempio, all'usanza del combattimento di animali nelle manifestazioni del folklore popolare. Per tale motivo, nel 2014 era stata rinviata la candidatura cinese del "*Torch festival of the Yi people*", tradizionale evento di folklore in cui si svolgevano maltrattamenti a danno di animali (cfr. decisione n. 9.COM 10.12 dell'*Intergovernmental Committee for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, cfr. par. 3 lettera R.1: "*Although the Torch festival includes different cultural expressions and practices transmitted from generation to generation, additional information would be needed on those of its components that involve animal fights to explain whether these are compatible with the requirement of respect for the sensitivities of diverse communities, groups and individuals, and respect for sustainable development;*" <https://ich.unesco.org/en/Decisions/9.COM/10.12>).

attualmente 470 elementi, di cui otto sono italiani³⁰. L'ultima iscrizione, in ordine di tempo, è avvenuta a dicembre 2017 ed è stata approvata dall'*Intergovernmental Committee for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, organo previsto dalla medesima Convenzione. Il Comitato si riunisce una volta l'anno con il mandato di esaminare le candidature degli Stati parte. La sessione tenutasi a Jeju in Corea del Sud, dal 4 all'8 dicembre 2017, ha riconosciuto la candidatura italiana dell'Arte dei pizzaiuoli napoletani, approvandone l'iscrizione nel patrimonio culturale immateriale dell'umanità³¹.

In tale ambito, il più recente successo diplomatico per la nostra Delegazione Permanente è avvenuto a giugno 2018, quando la Rappresentante Permanente d'Italia presso l'UNESCO, Amb. Vincenza Lomonaco³², è stata eletta all'unanimità Presidente della VII sessione dell'Assemblea Generale degli Stati membri della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del Patrimonio culturale immateriale³³.

³⁰ L'Opera dei Pupi siciliani (2008); il Canto a Tenore sardo (2008); il Saper fare liutaio di Cremona (2012); la dieta mediterranea (2013); le Feste delle Grandi Macchine a Spalla (2013); la vite ad alberello di Pantelleria (2014); la Falconeria (2016); l'Arte dei Pizzaiuoli Napoletani (2017).

³¹ Cfr. l'articolo "*l'arte del pizzaiolo napoletano entra a far parte del patrimonio immateriale dell'UNESCO*" disponibile al sito web: <http://www.delegazioneunesco.esteri.it/rappunesco/it/ambasciata/news/dalla%20rapresentanza/2017/12/alfano-l-arte-del-pizzaiolo-napoletano.html>

³² Cfr. l'articolo "*Elezione dell'Italia, per la prima volta, alla Presidenza dell'Assemblea Generale della Convenzione UNESCO sul Patrimonio culturale immateriale*", disponibile al sito web: <https://delegazioneunesco.esteri.it/rappunesco/it/ambasciata/news/dalla%20rappresentanza/2018/06/elezione-dell-italia-per-la-prima.html>. Nella foto, l'Amb. Vincenza Lomonaco e Alfonso Pecoraro Scanio festeggiano l'iscrizione dell'"Arte dei Pizzaiuoli napoletani" nel patrimonio immateriale UNESCO (Jeju, Corea del Sud, Dicembre 2017).

³³ L'Assemblea Generale degli Stati Parte della Convenzione si riunisce ogni due anni, fornendone gli orientamenti attuativi ed eleggendo i 24 membri del predetto *Intergovernmental Committee* (Comitato intergovernativo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale).

SEZIONE QUINTA

LE SEDI DELLA SCUOLA DI GIURISPRUDENZA
DELL'*ALMA MATER STUDIORUM*: IL
PATRIMONIO UNESCO A RAVENNA E I PORTICI
DI BOLOGNA

IL PATRIMONIO UNESCO DI RAVENNA

NICOLETTA GANDOLFI

SOMMARIO: 1. L'iscrizione nella lista a Patrimonio UNESCO. - 2. La storia. - 3. Il patrimonio UNESCO: la basilica di San Vitale e il mausoleo di Galla Placidia. - 4. La Basilica di Sant'Apollinare Nuovo e il Battistero Neoniano. - 5. La Cappella Arcivescovile e il Battistero degli Ariani. - 6. Il Mausoleo di Teodorico e la Basilica di Sant'Apollinare in Classe. - 7. La valorizzazione dei monumenti.

1. L'Italia detiene il maggior numero di siti, tutelati dalla Convenzione UNESCO del 1972 sul Patrimonio mondiale.

L'Emilia-Romagna, nello specifico, può fregiarsi di tre città iscritte: Ferrara con anche il delta del Po, Modena con la Cattedrale, la Torre Civica e la Piazza Grande e Ravenna con i Monumenti paleocristiani¹. Nello specifico, i monumenti paleocristiani di Ravenna sono: il Mausoleo di Galla Placidia, la Basilica di San Vitale, il Battistero Neoniano, la Cappella Arcivescovile, la Basilica di Sant'Apollinare Nuovo, il Battistero degli Ariani, il Mausoleo di Teodorico e la Basilica di Sant'Apollinare in Classe.

Di seguito parte della motivazione dell'UNESCO che nel dicembre 1996 ha sancito l'iscrizione della lista del Patrimonio dell'Umanità:

“L'insieme dei monumenti religiosi paleocristiani e bizantini di Ravenna è di importanza straordinaria in ragione della suprema maestria artistica dell'arte del mosaico. Essi sono inoltre la prova delle relazioni e dei contatti artistici e religiosi di un periodo importante della storia europea”².

Come noto, il motto dell'UNESCO è “building peace in the minds of men and women”, cioè “costruire la pace nelle menti degli uomini e delle donne”.

La sua finalità, infatti, è quella di contribuire al mantenimento della pace, del rispetto dei diritti umani e dell'uguaglianza dei popoli, attraverso i canali dell'educazione, della scienza, della cultura e della comunicazione.

¹ geoportale.regione.emilia-romagna.it (consultato a luglio 2018).

² *Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.*

La Convenzione Unesco firmata nel 1972 riunisce in un unico documento i concetti di protezione della natura e tutela dei beni culturali³.

Riconosce l'interazione tra uomo e natura e la necessità fondamentale di preservarne l'equilibrio.

Il criterio di base di selezione dei luoghi da tutelare è l'unicità, e la capacità di attrazione, soprattutto culturale, di tipo internazionale.

Il patrimonio di Ravenna vi rientra sicuramente, rispecchiando anche quanto espresso dal Concilio Vaticano II l'8 Dicembre 1965, rivolgendosi al mondo degli artisti

“Questo mondo nel quale noi viviamo ha bisogno di bellezza per non cadere nella disperazione. La bellezza, come la verità, mette la gioia nel cuore degli uomini, ed è un frutto prezioso che resiste al logorio del tempo, che unisce le generazioni e le fa comunicare nell'ammirazione.

L'arte e l'architettura sono per la Chiesa un fondamentale elemento per “tradurre il suo messaggio divino nel linguaggio delle forme e delle figure, a rendere sensibile il mondo invisibile”⁴.

2. Visitare gli eccezionali esempi dell'arte musiva bizantina è un'esperienza che rimane nella memoria e nel cuore, insieme all'austera religiosità emanata da queste antiche opere d'arte, perfettamente inserite nello spazio architettonico.

La presenza di monumenti e mosaici di così alto pregio ha motivi storici: abitata prima dagli Etruschi e poi dagli Umbri, Ravenna esiste già da diversi secoli prima dell'era cristiana.

La città racchiude una ricchezza sia di storia che di arte rara, sede di una impareggiabile arte architettonica e musiva del Medioevo⁵.

A partire dal II secolo a.C. È stata colonizzata da Roma, divenendo un caposaldo strategico e commerciale di primaria importanza.

L'imperatore Ottaviano Augusto la potenzia ulteriormente munendola di un sistema di canali che la saldano al Po, e costruendo il

³ Il paesaggio descritto. Luoghi italiani patrimonio UNESCO a cura di Luca Capuano. Edizioni Logos.

⁴ Chiusura del Concilio Vaticano II, 8 Dicembre 1965.

⁵ *Storia di Ravenna. Dalla preistoria all'anno 2000*, a cura di Paola Novara e Alessandro Luparini. Ed. Il Ponte Vecchio, 2016.

grande porto di Classe, sede della più importante flotta dell'Impero Romano⁶.

Il più significativo periodo di Ravenna comincia nel 402, quando diviene la capitale dell'Impero Romano d'Occidente, anche per motivi geografici, essendo inespugnabile dall'entroterra e dando particolari garanzie per il controllo dei mari da parte della flotta⁷.

Dopo la caduta dell'Impero, il suo territorio resta per molti secoli l'ultimo ponte tra Occidente europeo e Oriente bizantino, e costituisce una piccola enclave bizantina in territorio occidentale⁸.

La ricchezza di Costantinopoli si manifesta anche nei bagliori dorati e azzurri dei mosaici più preziosi delle chiese ravennati⁹.

Il mosaico è a Ravenna quello che l'affresco è in Toscana; la predilezione per la decorazione preziosissima e raffinata è dovuta allo stretto legame culturale che Ravenna ha mantenuto con l'Impero di Bisanzio, erede diretto dell'antico Impero Romano¹⁰.

Gli edifici paleocristiani sono testimonianze uniche dei contatti e degli sviluppi artistici in un periodo molto significativo dell'evolversi culturale in Europa. Costituiscono l'eccellenza dell'arte e dell'architettura religiosa e funeraria durante il V e il VI secolo d.C., e hanno un significato eccezionale in virtù della suprema maestria dell'arte musiva che contengono¹¹.

Decorati con preziosi marmi, stucchi e mosaici, riflettono i principali eventi storici, politici e religiosi accaduti a Ravenna, che diviene, come sopraddetto, la capitale dell'Impero Romano d'Occidente nel 402 d.C.

I mosaici sono tra i migliori esempi superstiti di questa forma d'arte in Europa raggiungendo importanza grazie alla fusione di motivi e tecniche occidentali e orientali. Mostrano una grande abilità artistica, una meravigliosa miscela di tradizione greco-romana, con un'iconografia cristiana e con stili orientali e occidentali caratterizzanti la cultura del tardo impero.

⁶ Touring Club Italiano, 2016.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Storia di Ravenna. Dalla preistoria all'anno 2000*, a cura di Paola Novara e Alessandro Luparini. Ed. Il Ponte Vecchio, 2016.

¹⁰ Touring Club Italiano, 2016.

¹¹ *Ibid.*

Svolgono un ruolo attivo nell'identità culturale della città, e sono mantenuti vivi attraverso una serie di attività volte a promuoverne la conoscenza, la formazione, la conservazione e la valorizzazione.

Tra i più famosi e visitati si ricorda l'incantevole "teoria delle vergini e dei santi" nella basilica di Sant'Apollinare Nuovo: uno sfilare ritmato di sante e santi che decora tutta la lunghezza delle fiancate della chiesa. Altri mosaici unici sono quelli in Sant' Apollinare in Classe che ritraggono l'Imperatrice Teodora negli splendidi abiti imperiali e l'Imperatore Giustiniano con le insegne del suo potere.

Ognuno dei monumenti patrimonio Unesco ha caratteristiche proprie e tutti hanno subito modifiche nel corso dei secoli che non hanno influenzato negativamente la loro autenticità complessiva.

I restauri sia dei mosaici che dei monumenti sono stati attuati nel più attento rispetto storico, con opere di consolidamento, di ricomposizione e di completamento eseguiti con le tecniche più avanzate.

A Ravenna vi è un laboratorio di primaria importanza che segue un restauro tra due concezioni: uno di pura conservazione, e l'altro di interpretazione del testo superstite dell'opera¹².

Anche recentemente sono stati oggetto di progetti di restauro.

I lavori sono stati eseguiti dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e paesaggistici di Ravenna, seguendo i principi della Carta di Venezia del 1964¹³.

3. La Basilica di S. Vitale rappresenta un *unicum* sia dal punto di vista architettonico che musivo. Fonde elementi architettonici orientali e occidentali, esprimendo un atto celebrativo del potere dell'età giustiniana definita "la prima età d'oro dell'arte bizantina"¹⁴.

Commissionata dal Vescovo Ecclesio nel 526, è consacrata da Massimiliano, terzo successore di Ecclesio, nel 548.

¹² *Restauri dei monumenti paleocristiani e bizantini di Ravenna patrimonio dell'umanità*, a cura di Antonella Ranaldi e Paola Novara.

¹³ Carta di Venezia per il restauro e la conservazione di monumenti e siti del 1964 che fissa un codice professionale e linee guida per la conservazione di manufatti architettonici e siti storici ed archeologici.

¹⁴ *Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco*.

La costruzione viene pagata da Giuliano Argentario, banchiere di origine bizantina tanto facoltoso che finanzia anche altre costruzioni sacre ravennati, come S. Apollinare in Classe e S. Maria Maggiore.

Purtroppo, non si conosce il nome dell'architetto, certamente un uomo di grande sensibilità artistica e dotato di ardita tecnica di costruzione.



1 Basilica di San Vitale, Ph. Stefano Possenti

L'edificio è a pianta centrale ottagonale (foto 1), da cui sporgono il nartece a esedre contrapposte e l'abside affiancata da due ambienti di servizio. (foto 2)



2 Basilica di San Vitale. Particolare, Ph. Stefano Possenti

La pianta centrale e la disposizione dei volumi (senza riscontri in edifici precedenti o posteriori) rappresentano, come detto, gli intenti politici e religiosi di Giustiniano¹⁵.

Con la sua pianta ottagonale e le otto colonne a sostegno della cupola, la Basilica di San Vitale testimonia la forte influenza orientale e paleocristiana nell'architettura sacra italiana. La cupola è costituita da tanti filari incastrati l'uno nell'altro in modo da realizzare una struttura robusta ma leggera. La muratura è in mattoni a vista (foto 3-foto 4), con elementi sia lunghi che sottili, sistemati con interstizi di calce uguali al loro spessore. Le pareti sono rafforzate da lesene che salgono fino al tetto e da robusti pilastri angolari terminanti con un piccolo timpano triangolare.

¹⁵ Ravenna. *Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.*



3 Basilica di San Vitale. Vista generale, Ph. Stefano Possenti



4 Basilica di San Vitale. Ingresso, Ph. Stefano Possenti

All'interno della chiesa le quinte sono costituite da pilastri che propongono svariate prospettive ed aumentano la profondità degli spazi retrostanti, immersi nella tenue luce dorata filtrante delle vetrate alabastrate.

Il succedersi dei pieni e dei vuoti, le arcate e la scenografia degli ambulatori ed esedre con un doppio ordine di arcatelle, danno vita a giochi chiaroscurali con una dinamica spinta verso l'alto¹⁶.

Una nota particolare meritano i capitelli, una delle caratteristiche peculiari di questa chiesa, a forma di cesti traforati.

Conserva originali opere anche sulla sua pavimentazione, a intarsio marmoreo.

Oltre al motivo della stella polare a otto raggi, ripetuto più volte per terra e nella struttura stessa della basilica, uno degli elementi più interessanti è il labirinto del diametro di tre metri e mezzo sul pavimento del presbiterio, proprio di fronte all'altare, risalente al XV secolo¹⁷.

Il percorso labirintico non si ferma al simbolismo: il suo andamento a spirale segnala e ingenera una corrente energetica che purifica ed eleva chiunque si trovi a ripercorrerlo come facevano i devoti pellegrini del medioevo¹⁸.

È infatti sinonimo di ritorno all'illuminazione, attraverso il viaggio della vita. È composto da una stella polare carica di energia cosmica¹⁹.

Il ricco apparato decorativo delle pareti comprende rivestimenti in marmo policromo ed estesi mosaici, oltre a transenne marmoree e capitelli finemente traforati, talvolta impreziositi da raffinate aggiunte in stucco.

Nella zona presbiteriale vi sono decorazioni musive con scene naturalistiche e realistiche proprie dell'arte bizantina. Bellissime anche le decorazioni della volta e dell'abside.

Molto noti sono i mosaici collocati dentro due pannelli nell'ordine inferiore, raffiguranti Giustiniano e il suo seguito, e Teodora e la sua corte²⁰.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *www.lifegate.it. San Vitale a Ravenna: tutto sulla basilica con il labirinto e i mosaici bizantini.* Visitato in maggio 2018.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *www.ravennamosaici.it* Visitato in Maggio 2018.

Il Mausoleo di Galla Placidia è uno dei monumenti più straordinari della tarda antichità giunto fino a noi nella completezza della sua struttura e della decorazione²¹.

Viene fatto costruire da Galla Placidia, figlia di Teodosio e sorella dell'imperatore Onorio, nel 425-450²²; proprio qui dove, nel 402, Onorio trasferisce l'Impero Romano d'Occidente.

Nonostante il Mausoleo porti il suo nome e lei stessa ne abbia ordinato la costruzione, non lo ha mai utilizzato dato che la sua morte avviene nel 450, anno esatto in cui sono terminati i lavori. Galla Placidia viene sepolta a Roma.

Il Mausoleo è edificato accanto alla Chiesa di Santa Croce a cui si pensa fosse inizialmente annessa, e vicino alla basilica di S. Vitale.



5 Mausoleo di Galla Placidia, Ph. Stefano Possenti

La sua forma cruciforme (foto5) intende dare una svolta in senso cristiano all'architettura funeraria imperiale²³.

²¹ Ravenna. *Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.*

²² Touring Club Italiano, 2016.

In origine la cappella del mausoleo di Galla Placidia è probabilmente dedicata a San Lorenzo, Santo molto venerato e rappresentato nella lunetta sulla parete di fronte alla porta.

Una delle principali caratteristiche è la destinazione non a mausoleo imperiale ma a sacello cristiano forse intitolato, come detto, a San Lorenzo²⁴.

All'interno vi è un'atmosfera di penombra, dominata dai colori blu indaco dei mosaici, con scarsa luce che penetra dalle strette finestre.

Impostato su una pianta a croce latina, il Mausoleo ha l'esterno realizzato interamente in mattoni corti e larghi (foto 6 - foto 7), in netto contrasto con la sontuosità della decorazione musiva interna esaltata dalla luce dorata che penetra attraverso le piccole finestre di alabastro²⁵.



6 Mausoleo di Galla Placidia, Ph. Stefano Possenti

²³ Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.



7 Mausoleo di Galla Placidia, Ph. Stefano Possenti

Sul punto d'incrocio dei due bracci svetta la cupola, celata all'esterno da una piccola torre quadrangolare. Nel centro emisferico della cupola, simbolo del paradiso, è raffigurata una croce latina dorata con stelle disposte in cerchi concentrici, il cui intenso scintillio illumina il blu del fondo a somiglianza di un cielo notturno. Sui quattro lati del tamburo ci sono quattro coppie di apostoli con la mano destra alzata, illuminati dalla croce.

La parte superiore del Mausoleo è interamente decorata da antichi mosaici perfettamente conservati, grazie ai costanti restauri.

Adornano tutte le pareti, gli archi, le lunette e la cupola²⁶.

Quest'ultima è arricchita di stelle, mentre le lunette hanno raffigurazioni del Buon Pastore e San Lorenzo. Infine, le volte a botte e gli archi sono decorati con festoni di fiori, frutta e intrecci geometrici.

4. La Basilica di Sant'Apollinare Nuovo risale alla fine del V sec²⁷.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Teodorico, re degli Ostrogoti, per celebrare la sua vittoria contro Odoacre nel 493 si trasferisce a Ravenna e fa costruire il suo palazzo insieme alla chiesa, con anche funzione di Cappella Palatina.

La chiesa viene dedicata al culto ariano e intitolata al Salvatore essendo Teodorico di fede ariana.

Nel 560, sotto Giustiniano, viene riconsacrata al culto cattolico e dedicata a S. Martino di Tours, santo combattente contro l'eresia.

A metà del IX sec. si trasferiscono qui le reliquie di Sant'Apollinare dalla chiesa di Classe, troppo vicina al mare ed esposta alle scorrerie dei pirati. Viene chiamata S. Apollinare Nuovo.

In questa chiesa vi è la fusione di elementi architettonici e decorativi in parte orientali e in parte occidentali che costituisce, come detto in precedenza, un elemento distintivo dell'architettura ravennate.



8 Basilica di Sant'Apollinare Nuovo, Ph. Stefano Possenti

La muratura è in mattoni (foto 8), come da consuetudine occidentale, con paraste collegate da una cornice, come da uso diffuso in Siria²⁸.

²⁸ Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.

La struttura è semplice²⁹: una pianta basilicale ha tre navate, tre absidi (semicircolari all'interno e poligonali all'esterno), un atrio porticato e un campanile (foto 9 - foto 10 - foto 11).



9-10 Basilica di Sant'Apollinare Nuovo, Ph. Stefano Possenti

È stata modificata in epoche successive: il portico è del XV sec., la facciata presenta una bifora rinascimentale; il campanile è del IX - X sec., di stile romanico e forma cilindrica.

²⁹ Touring Club Italiano, 2016.



11 Basilica di Sant'Apollinare Nuovo. Portone d'ingresso, Ph. Stefano Possenti

L'interno si presenta ampio e molto luminoso, per via delle grandi finestre ad arco. Le colonne hanno capitelli corinzi e sono dotate di pulvino, tipico motivo bizantino, con forma tronco-piramidale rovesciata utilizzata per alzare l'imposta dell'arco e conferire maggiore slancio all'edificio.

L'abbondanza del marmo è dovuta sia all'importanza dell'edificio che ai rapporti tra Teodorico e l'imperatore di Costantinopoli.

La Basilica ospita alcuni dei più importanti cicli musivi di Ravenna sia per la loro qualità altissima che per l'evoluzione dello stile bizantino dall'età teodoriciano a quella giustiniana.

Ricoprono interamente le pareti lunghe della navata centrale, testimonianza di un lavoro enorme, e si sviluppano su tre fasce sovrapposte³⁰.

Le due in alto sono le più antiche, risalenti alla fine del V sec., divise in riquadri. Presentano nella prima le Storie di Cristo disposte in una sequenza di riquadri rettangolari, mentre nella seconda i Santi e Profeti affiancati alle grandi finestre ad arco³¹.

³⁰ Touring Club Italiano, 2016.

³¹ *Ibid.*

La fascia inferiore risale alla prima metà del VI sec. (tempo di Giustiniano), ed ha una decorazione continua senza interruzioni³²:

- a sinistra la Città di Classe con il porto, la Teoria delle Sante Vergini, i Re Magi e la Madonna in trono,
- a destra il Palazzo di Teodorico, il Corteo dei Martiri e Cristo in trono.

I mosaici teodoriciani, nelle due fasce più in alto, sono più legati alla tradizione romana e ricchi di spunti realistici: descrizione del paesaggio, plasticità delle figure, gesti e azioni molto naturali, ambienti e situazioni realistiche.

Le scene evangeliche sono descritte come episodi di vita quotidiana, per attestarne la verità storica.

Appartiene alla serie teodoricianiana anche la scena con il Giudizio Finale, mentre i mosaici giustiniani con i due cortei dei santi e delle sante sono di gusto più orientaleggiante.



12 Battistero Neoniano, Ph. Stefano Possenti

³² *Ibid.*

Il Battistero Neoniano, detto anche degli Ortodossi per distinguerlo da quello degli Arianisti, si trova sul fianco sinistro del Duomo³³.

Rappresenta un *unicum* nell'ambito dell'arte paleocristiana bizantina avendo conservato perfettamente sia la struttura architettonica (foto 12) che la decorazione dell'interno formata da marmi, stucchi e mosaici³⁴.

Iniziato dal vescovo Orso verso all'inizio del V sec. come complemento della sua grande basilica -distrutta nel 1700 per edificarvi l'attuale Duomo- e completato dal vescovo Neone nella seconda metà del V sec.

È costruito sopra il *calidarium* delle antiche terme romane e presenta una pianta ottagonale da cui aggettano quattro absidi. L'edificio appare interrato di circa tre metri rispetto al livello dell'attuale piano stradale.



13 Battistero Neoniano, Ph. Stefano Possenti

³³ *Ibid.*

³⁴ Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.

La sua forma ottagonale (foto 13) è comune a molti edifici battesimali dell'Italia settentrionale e dell'area adriatica³⁵. Singolare è la cupola che anticipa quella più ampia di San Vitale, interamente ricoperta di mosaici di eccezionale ricchezza cromatica.



14 Battistero Neoniano, Ph. Stefano Possenti

All'esterno in laterizio (foto 14) si contrappone lo spazio interno ampliato dai due ordini di arcate e arcatelle dalla diversa intensità cromatica delle decorazioni, con al centro la vasca battesimale.

L'unicità della decorazione musiva del Battistero è anche la più antica testimonianza di una scena di battesimo di Cristo eseguita a mosaico in un edificio monumentale³⁶.

Nel corte dei dodici Apostoli è presente l'influenza dell'arte ellenistico-romana, nella plasticità della figura umana e realismo nei volti³⁷.

³⁵ Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

5. La Cappella Arcivescovile o di Sant'Andrea è l'unico esempio di cappella arcivescovile paleocristiana giunta integra sino a noi³⁸. È situata al primo piano del Palazzo Arcivescovile. Viene costruita dal Vescovo Pietro II e allestita nel 495, come oratorio privato dei vescovi cattolici durante il regno di Teodorico, quando il culto dominante era quello ariano.

Costituita da un vano a pianta cruciforme preceduto da un piccolo vestibolo rettangolare, ricoperto da volta a botte e interamente rivestito in marmo nella parte inferiore e a mosaico in quella superiore.

L'iconografia è di grande interesse: tutto il programma decorativo tende a glorificare la figura del Cristo, in un'interpretazione che può essere anti-ariana³⁹.

Infatti, la figura del Cristo che calpesta il leone ed il serpente può essere considerata come vittoria sia sulle forze del male, sia sugli eretici di religione ariana⁴⁰.

La presenza del Salvatore in veste di guerriero, il suo monogramma e il suo volto dominano in vari punti della cappella mentre le immagini dei Martiri, degli Apostoli e degli Evangelisti concorrono a sottolineare il concetto di glorificazione, come chiara affermazione dell'ortodossia cattolica⁴¹.

Nella cappella si trova anche una delle più antiche testimonianze di *imagines clipeatae*, (ritratti racchiusi in una cornice tonda, che ricordano uno scudo della stessa forma-clipeus) ovvero una serie di medaglioni contenenti i busti di Cristo, degli Apostoli e dei martiri⁴².

Il Battistero degli Ariani viene eretto alla fine del V secolo, poco lontano dalla Chiesa dello Spirito Santo, un tempo cattedrale degli Ariani.

In nessun'altra città del mondo tardo antico vi è un Battistero dedicato al culto ariano la cui decorazione contrappone tale dottrina a quella ortodossa⁴³.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*



15-16 Battistero degli Ariani, Ph. Stefano Possenti



17 Battistero degli Ariani, Ph. Stefano Possenti

È a forma ottagonale con quattro nicchie all'esterno (foto 15). Il laterizio utilizzato per i mattoni è frammentario, eterogeneo e di varie

tonalità di colore, dal giallo al verdognolo, dal rosa al rosso. Questi mattoni sono stati utilizzati sia per le pareti che per la cupola (foto 16 - foto 17).

Nella cupola, il Battistero conserva un mosaico rappresentante il Battesimo di Cristo e i dodici apostoli, in una dimensione irrealistica e trascendente.

I mosaici celebrano la teologia del battesimo in senso ariano: il Cristo raffigurato nella cupola è umano, un uomo giovane e nudo, immerso nell'acqua fino ai fianchi⁴⁴. I mosaici che decoravano le pareti purtroppo sono stati perduti.



18 Mausoleo di Teodorico, Ph. Stefano Possenti

6. Il Mausoleo di Teodorico risale a poco dopo il 520⁴⁵, anno della morte di Teodorico. Per la sua imponenza e lo schema centrale, l'opera manifesta una continuità culturale con l'architettura imperiale romana. Anche la scelta del materiale da costruzione, la pietra d'Istria (anziché

⁴⁴ Ravenna. *Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.*

⁴⁵ Touring Club Italiano, 2016.

il laterizio solitamente utilizzato a Ravenna) tagliata in grandi blocchi di raffinata lavorazione (foto 18 - foto 19), fa parte di questa politica e distacca questo edificio non solo dagli altri a Ravenna, ma anche da quelli paleocristiani e bizantini in genere⁴⁶.

È l'unico monumento riconosciuto dall'UNESCO privo di mosaici⁴⁷.



19 Mausoleo di Teodorico, Ph. Stefano Possenti

È a pianta centrale e coronato da una cupola monolitica di pietra d'Istria con un diametro superiore a 10 metri (foto 20).

⁴⁶ Ravenna. *Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.*

⁴⁷ Touring Club Italiano, 2016.



20 Mausoleo di Teodorico, Ph. Stefano Possenti

Non è documentato l'uso di un monolite di dimensioni come queste⁴⁸.

Si sviluppa su due ordini: quello inferiore è impostato su 10 archi a tutto sesto e nicchie, mentre quello superiore è cilindrico, più stretto e dotato di deambulatorio esterno.

Nel piano inferiore, la porta conduce in un vano a croce la cui funzione è incerta. Viene considerata la camera sepolcrale e probabilmente doveva custodire i sarcofagi di Teodorico e della sua famiglia.

Mediante una scala di età moderna si giunge al piano superiore e si entra in un vano circolare, con una sola nicchia ad arco provvista di croce.

Qui è collocata la vasca di porfido che doveva contenere il corpo di Teodorico⁴⁹.

Alcuni anni dopo, quando gli edifici vengono consacrati al culto cattolico, la sepoltura è stata depredata.

⁴⁸ Ravenna. *Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.*

⁴⁹ Touring Club Italiano, 2016.

La Basilica di Sant'Apollinare in Classe è la più grande basilica paleocristiana esistente⁵⁰.

Edificata dal vescovo Ursicino e consacrata dal vescovo Massimiliano nel 549⁵¹.

La facciata presenta una grande trifora e due lesene laterali (foto 21 - foto 22).



21 Basilica di Sant'Apollinare in Classe, Ph. Stefano Possenti

⁵⁰ Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.

⁵¹ Touring Club Italiano, 2016.



22 Basilica di Sant'Apollinare in Classe, Ph. Stefano Possenti



23 Basilica di Sant'Apollinare in Classe, Ph. Stefano Possenti

Come evidenziato da scavi, era preceduta da un pronao oggetto di un restauro ai primi del '900⁵². Il campanile del X sec. presenta due ordini di monofore, uno di bifore e tre di trifore (foto 23 – foto 24).



24 Basilica di Sant'Apollinare in Classe, Ph. Stefano Possenti

L'interno è a tre navate con copertura a capriate scoperte, illuminate dalle numerosissime finestre e spartite da due file di colonne con i tipici capitelli bizantini a foglie d'acanto che poggiano su vistosi zoccoli marmorei⁵³.

La Basilica è conosciuta soprattutto per i preziosi mosaici, nonostante le spogliazioni avvenute durante i secoli.

Particolarmente conosciuto e pregiato è il mosaico che occupa l'intero catino absidale e segna l'apice del simbolismo bizantino. È stato oggetto di restauri che non ne hanno alterato il valore.

La stessa impostazione prospettica dell'edificio conduce l'attenzione verso la vasta abside che occupa quasi totalmente la larghezza della navata centrale.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

Il mosaico che la ricopre rappresenta S. Apollinare, primo vescovo della città, in atteggiamento orante. Quest'ultimo è affiancato da 12 pecore che simboleggiano, con lo stesso numero degli apostoli di Cristo, il gregge cristiano. In questo caso il gregge raffigura i fedeli ravennati, seguaci del loro pastore, incaricato da Dio di condurli all'eternità.

Le figure umane sono quasi completamente assenti, significando che tutto è simbolo. S. Apollinare è sormontato da un medaglione di pietre preziose all'interno del quale è rappresentata una croce con al centro un piccolo busto di Cristo "salvezza del mondo", come ricorda l'iscrizione latina sottostante. Nel complesso tutto ciò rappresenta la *Trasfigurazione*⁵⁴: la croce simboleggia Cristo durante questo atto compiuto per volontà di Dio (la mano) alla presenza di Mosè ed Elia (i due busti) sul monte Tabor (il prato verde) dove si era recato con Pietro, Giacomo e Giovanni (le tre pecore).

Non si sono utilizzate figure umane perché sarebbe stato impossibile rendere, attraverso un'immagine, il concetto di "trasfigurazione", ovvero la rivelazione ai discepoli della gloria di Cristo. Il mosaico risalta particolarmente all'interno della Basilica per il contrasto tra il verde e l'oro. Sono proprio i colori, con i diversi accostamenti, le mescolanze e i riflessi a coinvolgere nella rappresentazione. Questo mosaico rispecchia moltissime caratteristiche tipiche dell'arte bizantina, ed inoltre è una chiara dimostrazione di come l'architettura sia in stretta relazione con la decorazione musiva.

All'interno della basilica sono presenti altri mosaici; particolarmente preziosi sono quelli dell'arco di trionfo, risalenti ad un periodo posteriore rispetto a quelli che decorano il catino absidale.

7. Ravenna, come già detto, è indiscutibilmente celebre in tutto il mondo per i suoi mosaici e conserva il più ricco patrimonio mondiale di mosaici antichi dei secoli V° e VI°.

La grande committenza di Arcivescovi e di ecclesiastici, di profonda formazione teologica e capace di misurarsi con le grandi testimonianze residue della civiltà artistica della classicità romana in

⁵⁴ Ravenna. Otto Monumenti Patrimonio dell'Umanità. L'iscrizione di Ravenna nella World Heritage List dell'Unesco.

declino, è stata in grado di richiedere ed ottenere un'alta perfezione stilistica nei cicli musivi ricchi di misteri cristiani.

La Bibbia è il fondamento della celebrazione liturgica dei misteri di Pasqua, Natale, Epifania e Battesimo di Cristo. Bisogna ancor oggi trovare nell'opera letteraria del Vecchio e del Nuovo Testamento e nei suoi commentari la spiegazione più autentica e più profonda del messaggio dei mosaici ravennati.

In generale, con il patrimonio musivo ravennate il Cristianesimo si arricchisce per la prima volta di una vera e propria iconografia per rappresentare, attraverso il linguaggio universale delle immagini, il Suo messaggio.

Il Comune di Ravenna svolge un'attività di coordinamento particolarmente importante per la gestione degli immobili, affidata ad un Comitato nel quale sono rappresentate tutte le principali parti istituzionali interessate e formalmente responsabili.

L'Opera di Religione della Diocesi di Ravenna è l'ente di riferimento locale per la Chiesa Cattolica che attua la sorveglianza, la custodia e la manutenzione dei Beni Culturali della Diocesi, studia e realizza la loro valorizzazione particolarmente ai fini della catechesi, intesa come comunicazione delle ricchezze spirituali presenti nelle opere d'arte.

In particolare l'opera di Religione gestisce i seguenti monumenti: basilica di S. Apollinare Nuovo, Museo e Cappella Arcivescovile, Battistero Neoniano, Basilica di S. Vitale, Mausoleo di Galla Placidia⁵⁵.

Le azioni prioritarie sono volte sia alla conservazione del mosaico, con studi e monitoraggi dello stato degli stessi nelle proprietà condotta dalla Scuola di Restauro, sia al trasferimento di conoscenza e formazione sull'arte del mosaico nelle scuole, (dalle scuole elementari all'Accademia di Belle Arti) e sia alla comunicazione utilizzando strumenti tecnologici innovativi.

Ravenna punta a valorizzare ed esaltare i suoi monumenti, nello spirito della Associazione Città e Siti Italiani patrimonio Mondiale UNESCO, nata nel 1997 di cui Ravenna fa parte e interprete attiva della Convenzione firmata nel 1972 che stabilisce il fondamento della cultura e della natura come sviluppo della società e il mantenimento della pace.

⁵⁵ www.ravennamosaici.it. Visitato in Maggio 2018.

Altro elemento volto alla valorizzazione di questi beni è il progetto europeo Usefall⁵⁶, che coinvolge l'area transfrontaliera Italia-Croazia.

Tale progetto nasce con l'obiettivo di finanziare un turismo inclusivo e innovativo, in grado di contare su soluzioni manageriali all'avanguardia, su approcci gestionali di ampie vedute e su nuove attività promozionali, allargando la possibilità di accesso dei siti Unesco ai turisti con disabilità.

Ravenna è capofila del progetto, ed è stata scelta per il valore e l'efficacia delle sue proposte.

I progetti europei sono una chiave strategica per lo sviluppo delle politiche locali, e mettono in rete con altre città europee su tematiche diverse.

Ravenna, inoltre, prosegue l'impegno per lo sviluppo digitale della città, per il potenziamento della connettività e per il miglioramento della copertura wireless del territorio comunale. Continuano infatti a crescere le oasi WiFi, grazie al nuovo progetto che l'Amministrazione comunale sta sviluppando⁵⁷.

Dai progetti in campo, nonché da quelli in via di realizzazione risultano evidenti la cura e l'attenzione per un patrimonio che la città sente come proprio, e vuole giustamente mettere a disposizione di tutti, sottolineando l'unicità di un bene non solo cittadino ma nazionale, anzi mondiale, di unica e rara bellezza.

Un valore inestimabile non solo per la storia passata, ma anche per quella più recente e per quella futura.

⁵⁶ Living Ravenna: "progetto Usefall": per una Ravenna (RA) accessibile anche ai portatori di handicap (postato 4 novembre 2017).

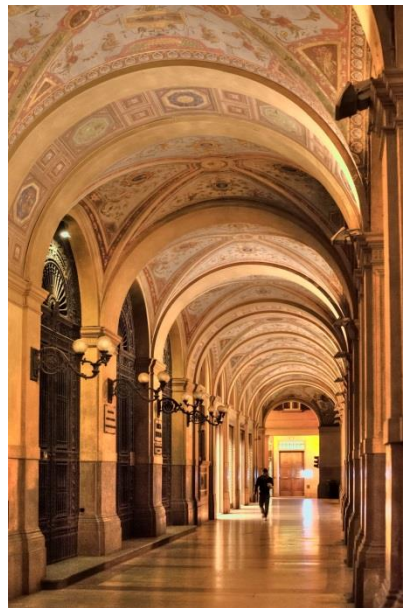
⁵⁷ <http://www.romagnawebtv.it/2017/11/15/ravenna-wifi-presso-i-monumenti-unesco-per-una-navigazione-gratis>. Visitato maggio 2018.

I PORTICI DI BOLOGNA E LA CANDIDATURA A PATRIMONIO UNESCO

NICOLETTA GANDOLFI

SOMMARIO: 1. La nascita dei portici. - 2. Il cambiamento dei portici a partire dal Medioevo. - 3. Un itinerario per la città. - 4. La candidatura dei portici a Patrimonio UNESCO.

1. I portici costituiscono indubbiamente il “monumento” più caratteristico di Bologna, e sono l'emblema dello spirito ospitale e conviviale dei bolognesi: uno spazio misto tra pubblico e privato, un tratto architettonico che rende la città unica al mondo, e che fa apprezzare l'essenza del carattere e del buon vivere bolognese. Il carattere, come osserva Riccomini, di “non scoprirsi mai troppo” neanche nelle opinioni, il costume petroniano (così definito da Guido Bacchelli) di “medietà, l'arte, cioè, di non prendere parte troppo scopertamente, anche a scampo di possibili danni futuri, di possibili smentite della storia”¹.



1 Piazza Minghetti, 2 Banca d'Italia Piazza Cavour, Ph. David J. Muehsam

¹ *Portici di Bologna*, a cura di Eugenio Riccomini. Edizioni L'InchiostroBlu, 2013.

Sono l'elemento architettonico, ma anche storico-artistico ed antropologico che rende Bologna unica al mondo. (foto 1-2-3-4)



3 Vista Portico, 4 Arcate Portici, Piazza Cavour, Ph. David J. Muehsam

Come e perché nascono i portici di Bologna?

Inizialmente vengono creati per rispondere sia all'esigenza di spazi abitativi, sia alle richieste delle categorie dei commercianti ed artigiani, diventando un tratto costante in epoca rinascimentale, e successivamente una vera e propria infrastruttura della città, anche in ambiente extraurbano.

Scarseggiando gli alloggi in città, si diffonde l'abitudine di "prolungare" verso l'esterno, sulla strada, il solaio del primo piano della propria casa creando uno sporto sostenuto da puntoni e mensole². (foto 5-6-7)

² *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Bononia University Press, 2015. Tratto da saggio di Francesco Ceccarelli.



5 via Clavature. Vista edificio con sporto, Ph. Nicola La Terra



6 via Clavature. Vista frontale edificio, Ph. Nicola La Terra



7 via Clavature. Vista generale, Ph. Nicola La Terra

Dapprima considerato un abuso edilizio, è poi regolamentato dal Comune che impone l'uso pubblico del portico, benchè realizzato da privati su spazio privato³.

Costituisce uno degli esempi più diffusi di spazi privati ad uso pubblico presenti in una città antica, e uno dei punti focali del sistema urbano.

Ne è prova anche la pavimentazione mai asfaltata, ma lastricata in mattoni o rivestita di un pavimento alla palladiana, in coccio pesto e frammenti di pietra, con a volte qualche ornato a cornice. Nei casi di maggiore sfarzo è stata usata la pietra rossa e dorata di Verona.

³ Rubrica 52 degli statuti del 1288.

La sua valenza fondamentale del nostro tessuto urbanistico è sottolineata anche dal suo essere considerato “luogo sicuro”, ovvero luogo di riparo in caso di calamità.

Per tale motivo è opportuna anche una corretta illuminazione che ne metta in risalto le caratteristiche architettoniche e ne accentui l'atmosfera che li rende unici.

Di seguito, prima di parlare della candidatura a patrimonio UNESCO, se ne traccia una breve storia.

Le prime testimonianze nascono tra il 1000 e il 1100⁴, e seguono le trasformazioni urbanistiche della città. Bononia romana è una città ben organizzata, che si estende per circa 40 ha, con una maglia ortogonale di cardini e decumani, con edifici privi di portici⁵.

La crisi fra il IV e il VIII secolo colpisce anche Bologna, che si rinchiude all'interno delle mura chiamate di Selenite, e sempre senza portici.

I segni di ripresa economica si vedono in maniera evidente nel secolo X.

Le mura di Selenite divengono inadeguate, e si formano i borghi ad oriente, fuori dalla Porta Ravegnana, con strade semicircolari e concentriche, ancora oggi ben visibili⁶.

Nascono, come detto, con lo scopo di aumentare gli spazi abitativi necessari per far fronte al forte all'incremento della popolazione dovuto sia all'arrivo di studenti e studiosi presso l'Università di Bologna, che rendono la città cosmopolita, sia alla immigrazione dal contado.

Durante il medioevo arrivano migliaia di studenti, divenendo così una città cosmopolita.

Nel tardo Trecento sono presenti prevalentemente nel reticolo della “bononia romana” e lungo le vie secondarie dell'ampliamento della cerchia dei Torresotti⁷.

⁴ *I portici di Bologna e l'edilizia civile medievale*, catalogo della mostra, Bologna, Palazzo del Podestà, aprile-luglio 1990, a cura di F. Bocchi, Bologna, Grafis Edizioni, 1990.

⁵ *Bologna. Il Duecento. Atlante Storico delle città italiane*, a cura di F. Bocchi, Bologna, Grafis Edizioni, 1995.

⁶ *Spazio e società nel Comune medievale: la ricostruzione virtuale di piazza di Porta Ravegnana a Bologna*, in *La storia della città per il Museo Virtuale di Bologna. Un decennio di ricerche nel Dottorato di Storia e Informatica*, a cura di F. Bocchi e R. Smurra, Bologna, Bononia University Press, 2010.

Con il tempo gli sporti aumentano in grandezza ed è necessario costruire colonne di sostegno dal basso, venendo così a creare i portici veri e propri di origine medioevale.

Nati in maniera pressoché spontanea, offrono riparo dalle intemperie e dal sole, permettendo di percorrere le strade con qualsiasi condizione atmosferica. Inoltre, costituiscono anche mezzo per l'espansione di attività commerciali e artigiane, e rendono meglio abitabili i pianterreni isolandoli dalla sporcizia e dai liquami delle strade⁸.

2. A Bologna, come in quasi tutte le città medievali, esistono i portici soprattutto nelle zone di mercato. Mentre alla fine del Medioevo nelle altre città si vieta di costruire portici a Bologna si verifica la situazione opposta: per motivi socioeconomici, i bolognesi accettano l'uso pubblico del portico benché su suolo privato, e lo fanno divenire elemento di identità del paesaggio urbano⁹.

I legislatori bolognesi cercano più volte di regolamentare l'uso del suolo pubblico con ogni mezzo, al fine di contrastare l'abusivismo incoraggiando la costruzione di edifici porticati all'interno di proprietà fondiarie private, facendoli diventare un elemento distintivo del tessuto urbano.

Tra il 1100 e il 1400 il portico in legno è presente nella maggior parte dell'edilizia privata, mentre il portico in muratura con colonne e pilastro è presente negli edifici pubblici¹⁰.

Il legno adottato a Bologna è di castagno, reperibile nell'Appennino e trasportato in città attraverso il fiume Reno¹¹.

⁷ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Bononia University Press, 2015. Tratto da saggio di Francesco Ceccarelli.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

¹¹ *Ibid.*



8 Portico Palazzo Isolani, Ph. Nicola La Terra

Oggi restano solo alcuni edifici abitativi medievali con il portico ligneo, tra cui: Palazzo Isolani lungo Strada Maggiore (foto 8 – foto 9), Palazzo Grassi in via Marsala¹².

¹² *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Saggio di Francesco Ceccarelli. Bononia University Press, 2015; <http://www.comune.bologna.it/portici> , consultato maggio 2018.



9 Particolare portico Palazzo Isolani, Ph. Nicola La Terra

Palazzo Isolani rappresenta l'esempio caratteristico di come si presentavano le case nobili nel medioevo: ha una altezza inusuale di 9 metri, composta da tronchi di rovere squadrato, che poggiano su basi tronco-piramidali di mattoni terminanti con un blocco di selenite¹³. Fu uno dei pochi che si salvò dall'obbligo imposto dal Senato di sostituire le colonne in legno con quelle in mattoni¹⁴. Nel dopoguerra, per motivi di sicurezza statica, vennero inserite due colonne in mattoni¹⁵.

Si tratta di case scampate alle disposizioni emanate dal Trecento in avanti, che prescrivono la sostituzione delle colonne in legno con quelle in mattoni, onde evitare facili incendi ("Bando che si pongano le colonne di pietra ai portici" del 26 marzo 1567)¹⁶.

¹³ *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*, a cura di Gianfranco Pondrelli. Inchiostro Blu, 1996.

¹⁴ *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.

¹⁵ *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*. a cura di Gianfranco Pondrelli. Inchiostro Blu, 1996.

¹⁶ BCAB, *Bando che si pongano le colonne di pietra ai portici*, 22 marzo 1567, in Raccolta di bandi, leggi, decreti, notificazioni pubblicati in Bologna dall'anno 1560 all'anno 1869.

Anche nel territorio dipendente dal Comune di Bologna se ne trovano altri esempi, come a San Giovanni in Persiceto, Cento e Pieve di Cento.

La massiccia espansione dei portici avviene a partire dal 1288 quando uno statuto stabilisce che tutte le nuove case debbano essere costruite con il portico, mentre quelle già esistenti, se prive, sono tenute ad aggiungerlo¹⁷.

Il proprietario ha l'onere del mantenimento, garantendo comunque al Comune l'uso pubblico del suolo. Chi non lo voleva poteva essere esentato, ma pagando una tassa salata (ne sono esempi palazzo Albergati in via Saragozza, o palazzo Fantuzzi, in via San Vitale appartenenti a famiglie potenti).

Si specifica l'altezza dei portici (7 piedi bolognesi corrispondenti a 2,66 metri) e la larghezza, funzionale al transito di un uomo a cavallo. Queste direttive non sono però rispettate nelle zone più povere, in cui i portici vengono costruiti con altezze decisamente inferiori. Gli statuti del 1352 impongono un'altezza e una profondità di 10 piedi (3,60 metri) per i nuovi edifici.

In principio, come detto, i portici sono realizzati in legno con una semplice struttura architravata e dei solai ai piani. Nei casi più antichi i sostegni verticali in legno, con la terminazione a tridente, sono innalzati su una base di selenite su alti piedistalli in muratura di forma troncoconica (foto 10), oppure su muretti continui di circa un metro di altezza, per riparare le strutture dai danni derivanti dagli urti dei veicoli e dall'umidità, oltre che per protezione dalla sporcizia.

¹⁷ Rubrica 52 degli statuti del 1288.



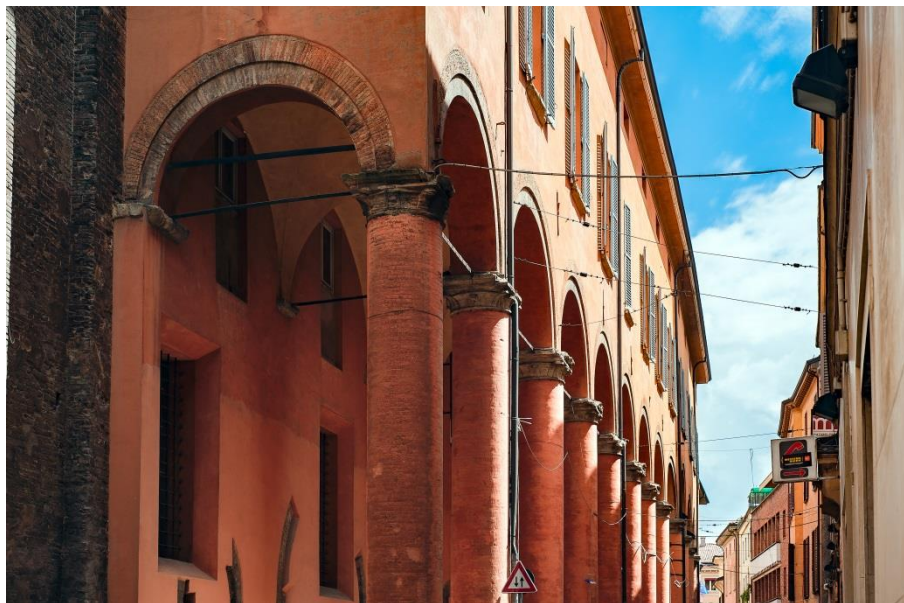
10 Particolare piedistallo in muratura del portico di Palazzo Isolani, Ph. Nicola La Terra

Il muretto scende spesso nel terreno e corrisponde al muro di contenimento delle cantine sottostanti. La proprietà privata si estende quindi sia al di sopra che al di sotto del portico, con ambienti voltati emergenti al di sopra del piano stradale, creando delle piattaforme o camminamenti pensili con rampe e gradini nascosti dal muretto esterno¹⁸.

Nelle case più modeste invece poggia su muretti in mattoni o semplici plinti (esempi di portici elementari si vedono in via Santa Caterina).

Il portico in pietra si trova inizialmente solo in alcuni importanti edifici pubblici, come nel caso del portico della residenza vescovile (foto 11 – foto 12), della prima metà del secolo XIII, in aderenza alla cattedrale di San Pietro.

¹⁸ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Saggio di Francesco Ceccarelli. Bononia University Press, 2015.



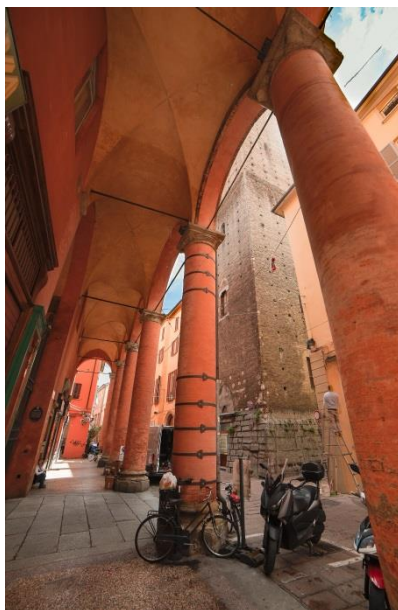
11 Portico Residenza Vescovile, Ph. Nicola La Terra

Di inusuale altezza, si pensa che in origine fosse di legno, come il portico di Palazzo Isolani, successivamente sostituito con colonne e volte in mattoni¹⁹.

Tra la fine del Trecento e i primi del Quattrocento compaiono i pilastri in mattoni sagomati, prevalentemente di sezione ottagonale (*Columnae octangulae*)²⁰ con basi e capitelli in arenaria al posto della selenite, con la presenza di archi ribassati (per esempio casa Beccadelli-Tacconi in via Santo Stefano).

¹⁹ *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.

²⁰ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Saggio di Francesco Ceccarelli. Bononia University Press, 2015.



12 Vista interna Portico Residenza Vescovile, Ph. Nicola La Terra

I primi esempi di colonne a sezione circolare si vedono nella prima metà del Quattrocento. I capitelli sono in stile corinzio e le basi in arenaria. (foto 13)



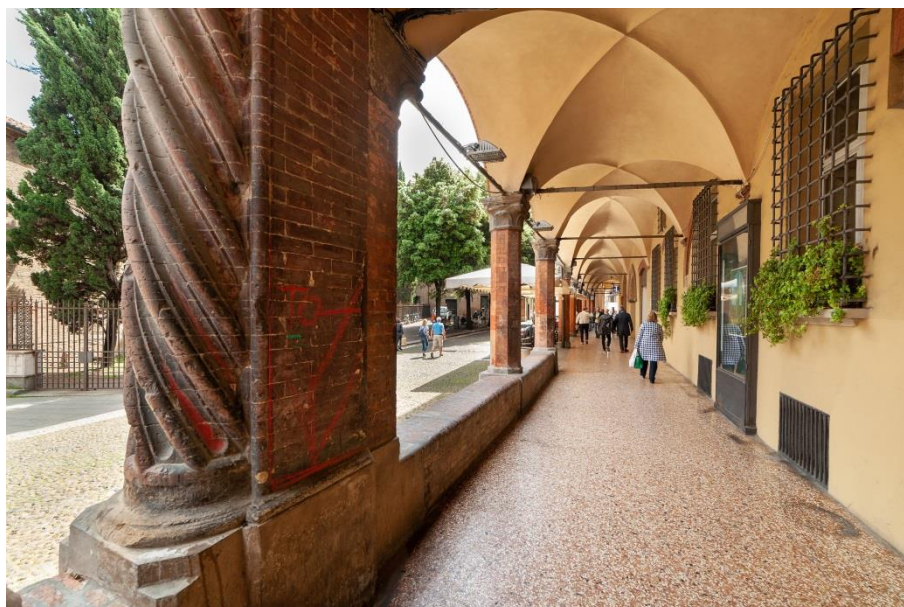
13 Vista portici Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra

Scompare il muretto di separazione dalla strada e gli archi vengono realizzati a tutto sesto, con diminuzione degli intervalli tra le colonne e quindi con una proporzione più accurata delle facciate (come accade per palazzo Bolognini in via Santo Stefano). (foto 14 – foto 15)



14-15 Palazzo Bolognini, Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra

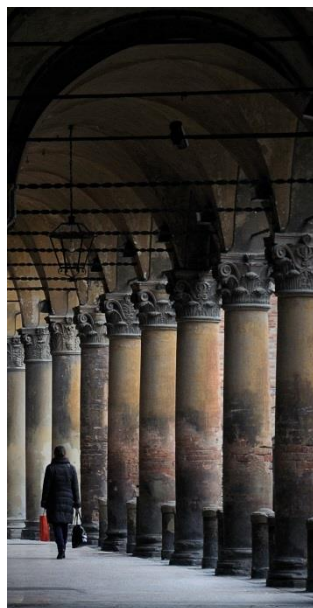
Vengono richiamati anche tratti architettonici della nuova cultura fiorentina. (foto 16-17-18)



16 Vista Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra



17 Vista portico Piazza Santo Stefano, Ph. Nicola La Terra



18 Particolare portico Piazza Santo Stefano, Ph. David J. Muehsam

Sopravvivono comunque alcuni edifici con portico in legno, alcuni risalenti all'epoca medievale, altri ripristinati all'inizio del Novecento.

Un esempio famosissimo sopracitato è casa Isolani in Strada Maggiore. Il portico, sorretto da altissime travi di legno (circa 9 metri), è stato eretto intorno al 1250.

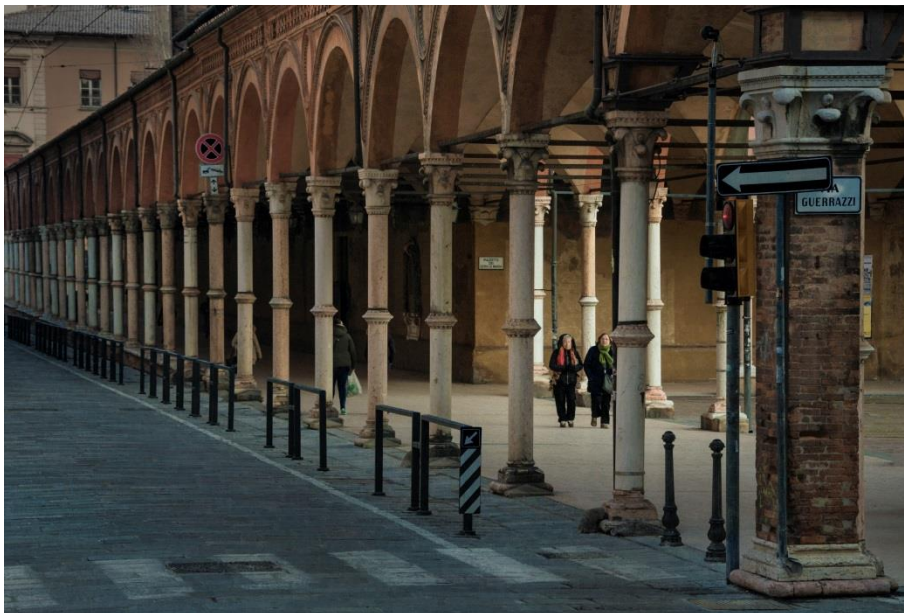
Si tratta di uno dei pochi esempi superstiti delle costruzioni civili bolognesi del XIII secolo, in stile romanico-gotico. Le travi sono in legno di rovere squadrato e sostengono lo sporto del terzo piano dell'edificio²¹.

Altri esempi sono quelli di casa Grassi, delle case dirimpetto in via Marsala, di casa Azzoguidi in via San Niccolò, e di casa Ramponesi in via del Carro.

²¹ *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*, a cura di Gianfranco Pondrelli. Inchiostro Blu, 1996.



19 Portico Basilica Santa Maria dei Servi, Ph. David J. Muehsam



20 Vista portico Basilica Santa Maria dei Servi, Ph. David J. Muehsam

Viene progettato alla fine del Trecento quello che oggi è considerato il portico più largo della città: il portico della basilica di Santa Maria dei Servi in Strada Maggiore (foto 19-20-21). Il progetto

originario è da attribuirsi all'architetto Antonio di Vincenzo; la sua costruzione iniziò nel 1393 per concludersi solo nel 1855 con l'erezione del quadriportico davanti alla facciata. Da notare le colonne esilissime e la leggerezza della struttura²².



21 Vista Strada Maggiore, Ph. David J. Muehsam

Il portico monumentale si diffonde dai primi del Cinquecento, con la norma statutaria che i proprietari devono realizzare un passaggio coperto di uso pubblico lungo il fronte strada.

Per tale motivo l'architettura bolognese del Rinascimento non presenta palazzi a blocco come Firenze o Roma, ma questa particolarità del portico che comporta, oltre ad una specifica identità stilistica, una parziale fusione di spazi esterni ed interni, di pubblico e privato.

Ve ne sono vari esempi: il portico laterale della basilica di San Giacomo Maggiore in via Zamboni (1477-1481, voluto da Giovanni II Bentivoglio, gioiello di architettura del Rinascimento, con ornati in

²² *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*, a cura di Gianfranco Pondrelli. Inchiostro Blu, 1996.

arenaria e terracotta)²³, il portico del Conservatorio del Baraccano (voluto anch'esso da Giovanni Bentivoglio per ospitare le ragazze indigenti e permettere loro di crearsi una dote).



22 Portico del Baraccano, Ph. Nicola La Terra

Rappresenta un valido esempio di architettura rinascimentale con ricchi capitelli (foto 22-23)²⁴, il palazzo Bolognini (noto anche per le teste in terracotta) e Isolani entrambi palazzi in piazza Santo Stefano e di proprietà di note famiglie legate alla lavorazione della seta. Questi ultimi acquisiscono in tempi successivi tutta l'area che si estende da piazza Santo Stefano a Strada Maggiore²⁵.

²³ *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.

²⁴ *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.

²⁵ *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*, a cura di Gianfranco Pondrelli. Inchiostro Blu, 1996.



23 Particolare Portico del Baraccano, Ph. Nicola La Terra

Altri esempi sono costituiti dalle case Beccadelli sempre in piazza Santo Stefano (con particolari colonne a tortiglione), il portico e voltone del Podestà con pilastri rettangolari ricoperti di rosoni scolpiti e l'altissimo portico "dei Bastardini" in via D'Azeglio (così chiamato perché sotto le sue volte ha avuto sede, fino al 1797, l'orfanotrofio della città).

È opportuno osservare che i porticati realizzati a fianco delle chiese degli ordini mendicanti (sorti tra il XII e XIII secolo entro la Chiesa cattolica sono ordini religiosi basati su un voto di povertà. A Bologna vi sono gli Ordini Mendicanti Francescani, Domenicani, Serviti, Eremitani e Carmelitani)²⁶ non hanno aperture per attività commerciali. Inoltre, hanno un percorso leggermente sopraelevato, forse per sottolineare la funzione cerimoniale²⁷.

²⁶ www.centrosanmartino.it; *"I poveri di Cristo: gli ordini mendicanti a Bologna nel Medioevo"*. Conferenza di Paola Foschini, 2010.

²⁷ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Saggio di Francesco Ceccarelli Bononia University Press, 2015.

Ne sono un esempio il portico lungo la chiesa dei Serviti, quello del Baraccano, qui dettato anche dalla volumetria sottostante delle cantine, e quello di San Giacomo Maggiore.



24 Facciata Palazzo dei Banchi, Ph. Nicola La Terra

Uno dei più famosi di Bologna, su Piazza Maggiore, è il portico di palazzo dei Banchi (foto 24), che ospitava i banchi appunto dei banchieri e la cui facciata viene completata dal Vignola²⁸, a cui si sarebbe allineato l'attuale Museo Civico e infine il palazzo dell'Archiginnasio (prima sede unificata dello Studio bolognese, costruita a metà del XVI secolo per volere del papa Pio IV e del suo legato Pier Donato Cesi su progetto del Terribilia, architetto del '500). L'attiguo portico del Pavaglione rappresenta il tradizionale passeggio elegante della città.

²⁸ *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.



25 Vista Piazza Galvani, Ph. Nicola La Terra

Deve il suo nome alla Piazza del Pavaglione (attuale Piazza Galvani – foto 25) ove si teneva il mercato di bachi da seta ("pavajon" in dialetto bolognese significa appunto Padiglione, cioè il grande padiglione di tela che riparava le ceste). Quindi il nome Pavaglione deriva dall'attiguo mercato dei bachi da seta, fondamentale per la città.

Nella seconda metà del Cinquecento nascono molte vie porticate: il portico che sostiene e cela alla vista la chiesa di S. Bartolomeo in Strada Maggiore; il loggiato di palazzo Dal Monte all'inizio di via Galliera e il portico dell'Archiginnasio.

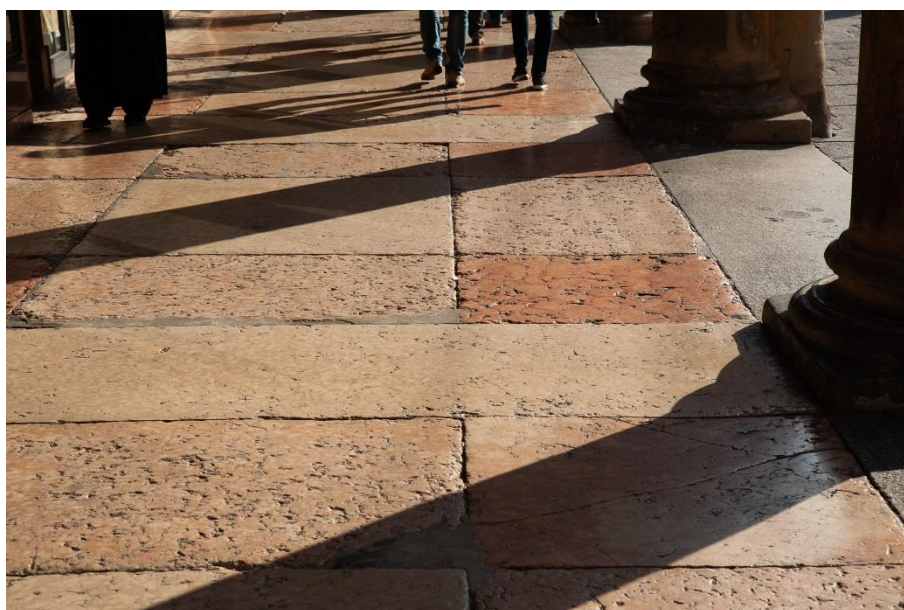
Successivamente nel 1567 il governatore pontificio mons. Giovanni Battista Doria pubblica un “Bando che si pongano le colonne di pietra alli portici” ... “per mantenere e conservare detti portici, ma ancora ampliarli e ornarli maggiormente per decoro della città e universale giovamento”²⁹.

Tale desiderio necessiterà di lunghi decenni per essere realizzato.

²⁹ BCAB, *Bando che si pongano le colonne di pietra ai portici*, 22 marzo 1567, in Raccolta di bandi, leggi, decreti, notificazioni pubblicati in Bologna dall'anno 1560 all'anno 1869.

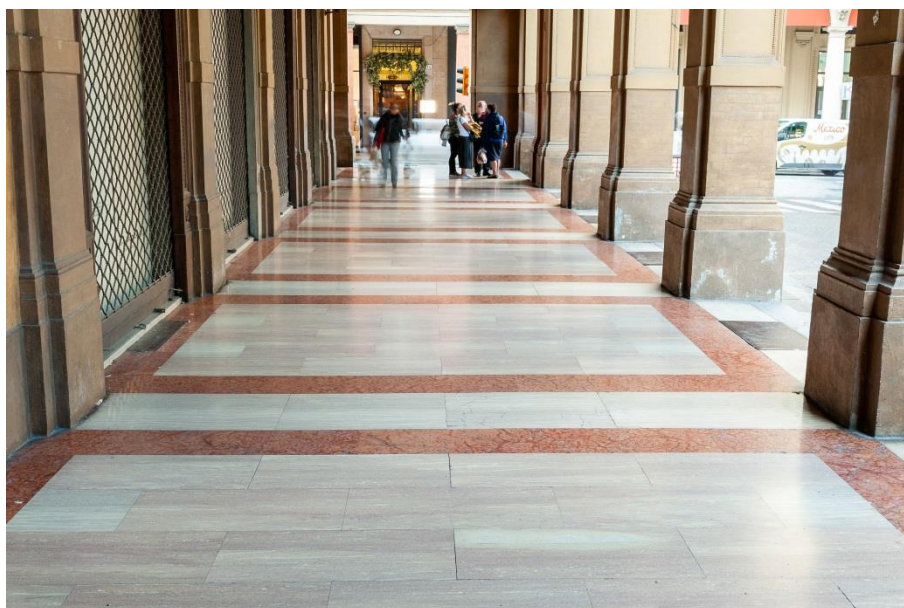
Per tutto il Seicento e Settecento grazie all'Assunteria dell'Ornato, organo col compito di sovrintendere alla funzionalità e decoro della città, i portici vengono salvati dagli stazionamenti abusivi e costantemente restaurati, curati e a volte ampliati³⁰.

È del 1592 un bando che tra le diverse disposizioni di igiene e decoro pubblico, impone ai proprietari delle case di selciare le strade ed il portico antistante, e durante il Seicento vi sono altri bandi inerenti all'obbligo di riparare le pavimentazioni dei portici.



*26 Pavimentazione portico del Pavaglione con pietre di grande pezzatura
Ph. Nicola La Terra*

³⁰ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Saggio di Francesco Ceccarelli. Bononia University Press, 2015.



27 Pavimentazione in marmo Piazza Cavour, Ph. Nicola La Terra



28 Pavimentazione portico di San Luca in pietre di Luserna, Ph. Nicola La Terra

Queste ultime si presentano di varie tipologie: le pietre di grande pezzatura (es. il portico del Pavaglione pietra veronese - foto 26 - e piazza Cavour - foto 27 - pietre di Luserna del portico di San Luca nel

tratto collinare - foto 28) alle pavimentazioni alla veneziana (foto 29-30-31-32) con disegni di fasce e motivi decorativi (foto 33-34-35-36), a quelle con mosaici da interni (foto 37).



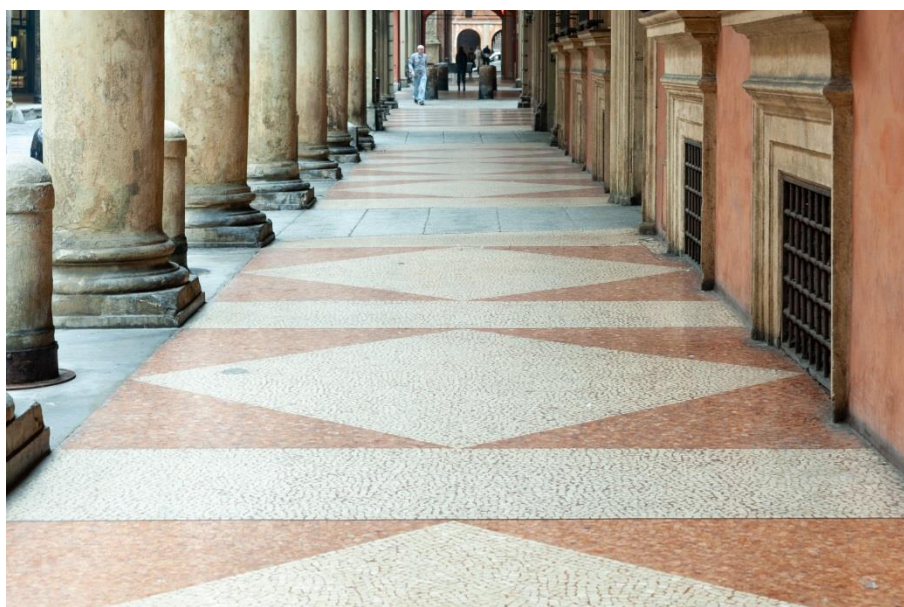
29-30 Pavimentazione alla Veneziana, Ph. Nicola La Terra



31 Pavimentazione alla Veneziana, Ph. Nicola La Terra



32 Pavimentazione alla Veneziana, Ph. Nicola La Terra



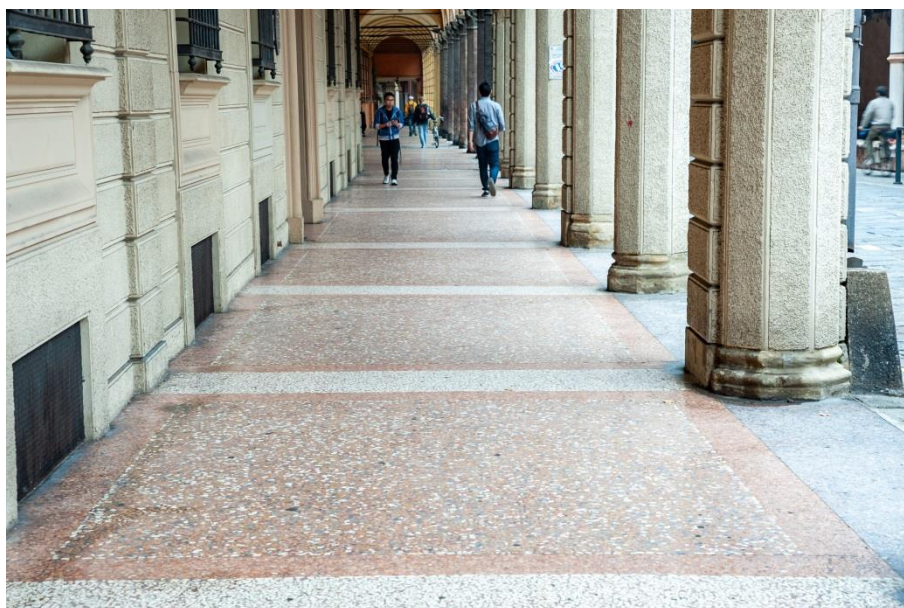
33 Pavimentazione alla Veneziana con motivi decorativi, Ph. Nicola La Terra



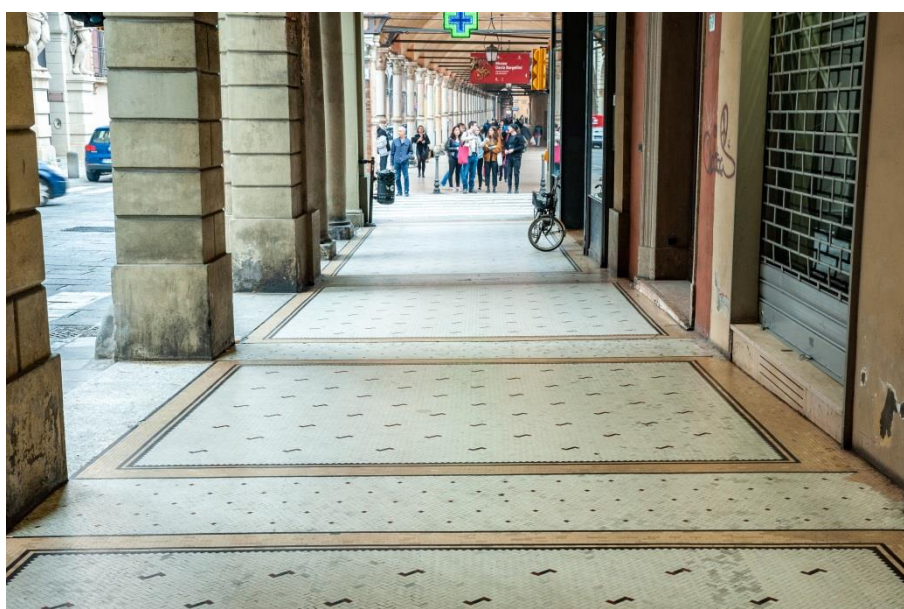
34 Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra



35 Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra



36 Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra



37 Pavimentazione alla Veneziana con motivi a fasce, Ph. Nicola La Terra

3. Ipotizzando un itinerario classico della città, si può partire da Piazza Maggiore con edifici porticati lungo tre lati: a occidente le arcate gotiche del Palatium Bladi, a nord il portico del bentivolesco Palazzo del Podestà, a est il portico dei Banchi sopracitato fino al portico dell'Archiginnasio, sede dell'università negli anni della Controriforma³¹.

Proseguendo per via Santo Stefano, una suggestiva sequenza di portici tardo medievali e rinascimentali costeggia i due lati della via in corrispondenza del complesso religioso omonimo. Lungo il lato a ovest troviamo per primo il porticato del palazzo Bolognini Amorini (nn. 9-11)³², seguito poi dalla casa Bianchi e dagli edifici oggi noti come case Tacconi, dove spicca la facciata tardo quattrocentesca ispirata a modelli ferraresi, e quindi il fronte delle case già Beccadelli dalle particolari colonne spiraliformi in laterizio. Sul versante orientale della piazza si trova il portico rinascimentale di Palazzo Isolani, realizzato dal fiorentino Pagno di Lapo Portigiani³³.

Alcuni cenni merita Palazzo Isolani e il suo portico. Originariamente appartenente alla famiglia Lupari, commercianti di seta, venuta a Bologna dalla vicina Toscana nel XV secolo. Famiglia influente, nel 1700 passa questo edificio in eredità alla famiglia degli Isolani, che hanno così di proprietà tutta l'area da piazza S. Stefano a Strada Maggiore³⁴.

Giungendo nella vicina Strada Maggiore, che segue in gran parte il tracciato della via Aemilia inframuraria, si nota il porticato sul fianco settentrionale della basilica di Santa Maria dei Servi iniziato nella seconda metà del XIV secolo forse su disegno di Antonio di Vincenzo³⁵.

Sempre sullo stesso lato della strada, al n. 19 si vede lo slanciato portico ligneo (alto oltre 9 metri) tardo medievale della casa Isolani, restaurato nel 1877. Altrettanto interessante è il portico all'ingresso della chiesa di San Bartolomeo, adiacente alle due torri, che sfrutta il

³¹ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

³² <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Palazzi Bolognesi. La città vista attraverso i suoi Portoni*, a cura di Gianfranco Pondrelli. Inchiostro Blu, 1996.

³⁵ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

loggiate di palazzo Guastavillani, con pilastri aventi decorazioni rinascimentali in arenaria³⁶.

Nel medievale foro dei Mercanti vicino a Porta Ravegnana resta solo una parte degli edifici porticati, sebbene fortemente restaurati o addirittura in larga parte ricostruiti. Domina la Loggia della Mercanzia (1384), progettata da Antonio di Vincenzo, autore anche della basilica di San Petronio, entrambi capolavori dell'architettura tardogotica.

La loggia, col suo maestoso portico ad ampie volte a crociera rette da pilastri polistili, da oltre sette secoli è sede degli uffici che regolano il commercio cittadino³⁷. Sullo slargo si trovano anche i portici lignei delle case Seracchioli, frutto di una reinvenzione stilistica del secolo scorso³⁸.

Da qui si può imboccare la vicina via Zamboni, dove si susseguono architetture porticate appartenenti a residenze nobiliari o strutture religiose, diventate oggi strutture universitarie e altre istituzioni pubbliche.

Dopo la piccola piazza di San Donato si incontra il neoclassico palazzo Malvasia con eleganti soluzioni porticate di diverse epoche. Seguono poi i portici tardo rinascimentali del palazzo Magnani, opera di Domenico Tibaldi, e le arcate tuscaniche del portico di palazzo Malvezzi. Sul lato opposto vi è il portico rinascimentale della chiesa di San Giacomo Maggiore³⁹.

A pochi metri si trova via Marsala, in cui si possono ammirare i portici lignei della casa Grassi (che originariamente presentava un loggiato di lunghezza doppia di quella attuale) e delle antistanti case Boncompagni, che rappresentano l'architettura domestica bolognese duecentesca interpretata alla luce della cultura di fine Ottocento.

Spostandosi verso Piazza Maggiore si imbecca via dell'Indipendenza (1888), dove si afferma una nuova tipologia di portico a destinazione prevalentemente commerciale con spazi moderni contrapposti alle strutture dei portici più tradizionali ritenuti pericolosi o poco salubri. Il loro disegno si riallaccia a modelli neorinascimentali o neogotici con inserzioni di gusto floreale, come

³⁶ *Ibid.*; *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.

³⁷ *Storie sotto i portici*, a cura di Tiziano Costa. Costa Editore. Collana C'era Bologna 2014.

³⁸ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

³⁹ *Ibid.*

nel caso del portico della palazzina Majani di Augusto Sezanne al n. 4 di via Indipendenza⁴⁰.

In fondo a via Indipendenza si percorre via Ugo Bassi fino a Piazza Malpighi, dove, superata la Basilica di San Francesco, si trova il portico dell'ex Convento di San Francesco.

Da Piazza Malpighi, lungo le vie Nosadella e Saragozza, si raggiunge il portico di San Luca (foto 38-39-40) che conduce al Santuario della Beata Vergine di San Luca, sulla sommità del Colle della Guardia⁴¹.



38 Vista esterna portico di San Luca, Ph. Nicola La Terra

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Saggio di Francesco Ceccarelli. Bononia University Press, 2015; <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.



39 Vista interna portico di San Luca, Ph. David J. Muehsam



40 Particolare portico di San Luca, Ph. Nicola La Terra

Dal primo arco di porta Saragozza (Bonaccorsi) al Colle della Guardia vi sono 661 archi⁴², per una lunghezza di quasi 4 km. La costruzione del tratto in pianura comincia nel 1674 su progetto di Gian Giacomo Monti e viene completata dall'architetto bolognese Carlo Francesco Dotti⁴³.

A quest'ultimo si deve anche la realizzazione della nuova Basilica di San Luca e dell'Arco del Meloncello, il punto in cui il portico inizia il percorso di salita fino alla sommità del Colle della Guardia.

Il numero delle arcate, che sommate a quelle non numerate da 666, ha un profondo significato simbolico: 666 è il numero diabolico e il lungo portico sinuoso richiama il serpente, ovvero il demonio, e terminando ai piedi del Santuario rimanda all'iconografia del diavolo sconfitto e schiacciato sotto il piede della Madonna.

Una icona di scuola bizantina che raffigura la Madonna col bambino risale al XIII secolo, anni in cui nasce il Santuario della Beata Vergine di San Luca a Bologna⁴⁴.

Per secoli migliaia di pellegrini tracciano la salita al colle semplicemente col lavoro dei propri passi: prima un semplice sentiero e poi una mulattiera, lastricata per agevolare il cammino.

Tutto cambia, però, nel 1674, quando iniziano i lavori del portico, destinato ad essere ancora oggi il più lungo esistente al mondo.

Salire al Santuario a piedi è tradizione in caso di grazie ricevute, da quelle serie ad altre più leggere, come un aiuto in amore o per un esame. In passato, la salita si faceva in ginocchio e pregando, oggi facendo jogging o più comodamente su un treno turistico.

Per i bolognesi ha una valenza affettiva importante (foto 41), una vera e propria icona (assieme alle due Torri). Si vede da tutta la città e quando lo si scorge di ritorno da un viaggio in auto percorrendo l'autostrada, restituisce immediatamente la sensazione di essere tornati a casa.

⁴² www.santuariobeataverginesanluca.com, consultato ottobre 2018.

⁴³ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

⁴⁴ www.santuariobeataverginesanluca.com, consultato ottobre 2018.



41 Illuminazione portico di San Luca, Ph. David J. Muehsam

San Luca (come per brevità viene sempre chiamato) ospita una preziosa rappresentazione della Madonna col Bambino che una volta all'anno viene portata in città nella Basilica di San Petronio con una processione. È proprio questa processione che ha dato origine alla costruzione del portico. Si narra che circa a metà del '400 durante una primavera molto piovosa che stava rovinando i raccolti, si pensò di rivolgersi alla Madonna. E nel momento esatto in cui l'icona della Madonna di San Luca entrò in città per essere venerata, smise di piovere⁴⁵. Da quel giorno ogni anno la processione viene ripetuta. Nel tempo, dapprima si lastricò il percorso e poi si decise di ricoprirlo con il portico per proteggere la processione dalla pioggia che spesso la accompagnava (tanto che i bolognesi ormai sanno che il giorno che “viene giù la Madonna” piove).

San Luca è raggiungibile anche in auto e in bici percorrendo una tortuosa strada in salita con curve ripide (soprattutto la così detta curva “delle orfanelle”). Si perde così però tutta la magia di vivere una centenaria tradizione bolognese.

⁴⁵ www.originebologne.com, consultato ottobre 2018.

Sono stati effettuati nel 2013-14 interventi di restauro promossi e coordinati dal Comitato per il restauro del portico di San Luca, tramite l'iniziativa "Un passo per San Luca".

Sul portico di San Luca si innesta il più tardo esempio di portico monumentale della città, ovvero il portico del Cimitero Monumentale della Certosa di Bologna, cominciato nel 1811⁴⁶ (Beata Vergine di San Luca. Il portico: la storia) e fu progettato dall'architetto neoclassico Ercole Gasparini (progettista anche dell'arco all'imboccatura) per soddisfare le esigenze cimiteriali imposte dai decreti napoleonici. Ancora una volta il portico svolge la funzione di cerniera delle diverse parti della città, e ne costituisce l'elemento distintivo.

4. Bologna è indubbiamente famosa nel mondo per essere la città dei portici.

Data la unicità di questo elemento architettonico, nel 2006 è stato deciso di inserire i quasi 42 chilometri di portici del centro storico, fino al Santuario di San Luca e alla chiesa degli Alemanni, nella Tentative List dei siti italiani per diventare Patrimonio Mondiale UNESCO⁴⁷, presentando un apposito documento di candidatura⁴⁸.

Il progetto di candidatura è stato presentato dal Comune di Bologna al Ministero per i beni e le Attività Culturali il quale, messo a punto il dossier, ha prodotto la richiesta formale di inserimento nella Tentative List segnalando il bene da tutelare e promuovere al Centro del Patrimonio Mondiale (World Heritage Center-WHC) dell'UNESCO.

La promozione della candidatura è stata come detto coordinata dal Comune di Bologna e composta da Regione Emilia-Romagna, Città metropolitana di Bologna, Segretariato regionale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per l'Emilia-Romagna, Soprintendenza Belle arti e paesaggio per le province di Bologna, Modena, Reggio Emilia e Ferrara, Alma mater Studiorum- Università di Bologna, Curia di Bologna, Comitato per il restauro del portico di San Luca, Fondazione Del Monte, Fondazione Carisbo, Camera di Commercio e APT Servizi Regionali Emilia-Romagna.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

⁴⁸ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5010>, consultato maggio 2018.

Vi è anche un comitato scientifico coordinato dal Comune di Bologna e composto dal “Centro Gina Fasoli per la storia della città” dell'Università di Bologna, dal Dipartimento di Architettura dell'Università di Bologna, da Cineca e da MATE Engineering⁴⁹.

Quali sono le caratteristiche per la candidatura UNESCO?

In base alla “Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale” approvata dall'UNESCO nel 1972, volta alla protezione del Patrimonio Mondiale dell'Umanità, in quanto elemento portante della cultura e della natura ed anche fondamentale per lo sviluppo della società e il mantenimento della pace, i paesi riconoscono che i siti iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale costituiscono un valore unico ed inestimabile alla cui tutela la comunità internazionale deve rispondere. La Convenzione garantisce le risorse per tale scopo⁵⁰.

Perché un sito sia iscritto deve avere un valore eccezionale a livello universale e deve soddisfare almeno uno dei dieci criteri di selezione illustrati nelle Linee guida per l'applicazione della Convenzione.

Fondamentale è il dossier di candidatura.

Per dare maggiore impulso alla candidatura nel gennaio 2015 i Comuni di Bologna e Ferrara hanno promosso, alla presenza del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Dario Franceschini, un nuovo video di candidatura dei portici di Bologna all'UNESCO, nonché un approfondimento legato ai portici in 3D (Video YouTube Portici di Bologna in 3D: presentazione della candidatura UNESCO. 12 Gennaio 2015).

Una candidatura partecipata che è stata rivolta non solo alla commissione giudicante sull'“eccezionale valore universale” dei portici con una estensione unica al mondo, ma anche ai bolognesi (che ne vanno orgogliosi ma non sempre ne conoscono la storia, l'economia e le tipologie) e ai loro rappresentanti a cui viene chiesto di averne la massima cura e di preservarne il ruolo di incrocio tra commercio, pedonalità, convivialità.

Ha voluto coinvolgere anche i turisti (che ne apprezzano l'uniformità del tessuto urbano storico, la socialità, e quindi in

⁴⁹ <http://candidaturaporticiunesco@comune.bologna.it> , consultato maggio 2018.

⁵⁰ *Il paesaggio descritto. Luoghi italiani patrimonio UNESCO*, a cura di Luca Capuano. Edizioni Logos.

sostanza ne apprezzano la “bolognesità”) ed infine la comunità internazionale degli studiosi architetti e urbanisti⁵¹.

Punto nodale è quindi stata la concertazione, coinvolgendo le istituzioni, le parti sociali ed economiche della città e ovviamente i cittadini.

Il Dipartimento di Architettura dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna (DA) ha predisposto un sistema di modelli digitali tridimensionali e un'indagine sui caratteri architettonici, al fine di creare un sistema informativo e conoscitivo online accessibile ed integrabile da chiunque, cittadini o esperti⁵².

Avere contenuti digitali tridimensionali permette di integrare informazioni e processi in un unico linguaggio, e di poterli poi utilizzare e distribuire ovunque e in qualsiasi momento.

Offre una nuova conoscenza con informazioni e aspetti poco conosciuti, di un sistema urbano non molto studiato in forma originale, e nuovi strumenti semplici per fissare l'oggi e pensare al futuro dei portici.

Per l'architettura i modelli 3D sono una base fondamentale, e quindi è stato necessario che la qualità ottenuta fosse di alto livello, in grado di fornire informazioni scientificamente corrette di una città completamente virtuale⁵³.

Negli anni si sono anche succedute una serie di iniziative legate alla valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale e architettonico legato ai portici.

Sempre a sostegno della candidatura, si è reso necessario organizzare in maniera sistematica delle iniziative per la loro gestione e manutenzione⁵⁴, che ha portato anche alla stesura del “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la rigenerazione dei beni comuni urbani” (consultabile on line)⁵⁵ che include all'art.14 anche la gestione.

Si sono succedute anche tante iniziative: il "progetto portici" nel 2013, il cui obiettivo principale è stato quello di mettere in campo un insieme di iniziative mirate alla pulizia e alla manutenzione di un bene

⁵¹ *I portici di Bologna. Architettura, Modelli 3D e ricerche tecnologiche*, a cura di Marco Gaiani. Bononia University Press, 2015.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ <http://www.comune.bologna.it/portici>, consultato maggio 2018.

⁵⁵ *Ibid.*

prezioso per la vita quotidiana della città⁵⁶, poi attività tra cui la campagna “Adotta un chilometro di portico” attraverso la quale enti e soggetti privati o aziende locali si occupano della manutenzione di un tratto di portico in modo continuativo.

Sempre nello stesso anno è stata lanciata la campagna di crowdfunding “Un passo per San Luca”, progetto volto alla raccolta fondi per il restauro del portico di San Luca, promosso dal Comune di Bologna e dal Comitato per il restauro del portico di San Luca e sviluppato dalla start up GINGER⁵⁷.

Nel 2014 è ripartita la nuova candidatura in occasione del meeting annuale della Commission 3 della Federazione Italiana Geometri ed un nuovo logo ideato appositamente dagli studenti dell'Accademia di Belle Arti di Bologna⁵⁸.

Nel 2016 vi è stato un incontro con la cittadinanza da parte dell'allora Assessore all'Urbanistica del Comune di Bologna Patrizia Gabellini che ha sottolineato il significato di “eccezionale valore universale”.

È stato curato il convegno internazionale "I portici di Bologna nel contesto europeo" organizzato dal Comune di Bologna e dal Centro “Gina Fasoli” per la storia delle città, dedicato al confronto tra Bologna ed altre città in cui i portici sono elemento peculiare del paesaggio urbano⁵⁹.

Con la conferenza internazionale "I portici di Bologna nel contesto europeo", promosso dal Comune del capoluogo emiliano e dall'Università felsinea, Bologna ha riempito il dossier a sostegno della sua candidatura. Tra storia e leggende, simbologie e miti si mostra come la città coperta che nei secoli ha colpito i viaggiatori e gli scrittori che vi facevano tappa mentre scoprivano l'Italia. Ma anche una inconfondibile geometria urbana che si porta dietro un grande bagaglio simbolico, legato alla nascita dei portici, nel mondo greco, come struttura di separazione tra sacro e profano. Puglisi, Presidente

⁵⁶ *I portici di Bologna nel contesto europeo*, a cura di Francesca Bocchi e Rosa Smurra. Luca Sossella edizioni, 2015.

⁵⁷ *Il paesaggio descritto. Luoghi italiani patrimonio UNESCO*, a cura di Luca Capuano. Edizioni Logos.

⁵⁸ <http://comune.bologna.it/portici/la-candidatura-dei-portici-di-bologna>, consultato maggio 2018).

⁵⁹ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5010>, consultato maggio 2018; *I portici di Bologna nel contesto europeo*, a cura di Francesca Bocchi e Rosa Smurra. Luca Sossella edizioni, 2015.

della Commissione Nazionale UNESCO, tra i relatori della conferenza, conferma come Bologna abbia molte frecce al suo arco per centrare l'obiettivo. Ha un primato mondiale – il portico più lungo, quello che, per quattro chilometri collega la città al santuario della Madonna di San Luca – e ha saputo dare, con la sua caratteristica, un valore identitario agli stessi bolognesi.

Il compito di guidare la cabina di regia per ottenere il prestigioso titolo dall'Unesco è del Comune. L'obiettivo è quello di valorizzare il portico non solo come manufatto ma anche come elemento carico di significati sociali, culturali e antropologici.

L'iter della valorizzazione, compresi incontri e convegni, si può così riassumere⁶⁰:

- I portici nella Tentative List (Giugno 2006)
- Nasce il “Progetto Portici” (Maggio 2013)
- Un passo per San Luca (Ottobre 2013)
- Un convegno internazionale (Novembre 2013)
- Un nuovo volto della candidatura (Novembre 2014)
- Portici in 3D a “Cultura e Turismo” (Gennaio 2015)
- Zacchioli per i portici candidati (Giugno 2015)
- Il lancio di “Abbonati ai Portici” (Ottobre 2015)
- Riparte il progetto Bologna Portici (Novembre 2015)
- Gli atti del convegno internazionale (Febbraio 2016)
- Portici bene comune e candidatura (Marzo 2016)
- Strumenti per la cura e la gestione (Aprile 2016)
- Portici digitali (Maggio 2016)

È da sottolineare anche il Progetto Rock ⁶¹, acronimo di Regeneration and Optimization of Cultural heritage in creative and Knowledge cities, è il primo classificato nel bando europeo Horizon 2020, asse Climate-Greening the Economy, con un respiro di 5 anni e 2.000.000 euro di risorse economiche destinate a Bologna.

L'obiettivo è quello di rigenerare, attraverso nuovi processi ambientali, sociali, economici e sostenibili, la zona universitaria intorno a via Zamboni, trasformandola in un distretto sostenibile, culturale e ricreativo.

⁶⁰ <http://comune.bologna.it/portici/la-candidatura-dei-portici-di-bologna>, consultato maggio 2018).

⁶¹ www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/info/progetto-rock

Il Comune di Bologna è capofila del piano di lavoro di cui fanno parte 32 partner europei, e ha collaborato insieme all'Università di Bologna.

Il progetto intende dimostrare come i centri storici delle città europee siano laboratori viventi di nuovi modelli di rigenerazione urbana.

Segue i due concetti-guida di città creativa (che vede nella creatività come elemento fondante per lo sviluppo sostenibile, come definito dall'UNESCO) e della città della conoscenza (che vede nella conoscenza il punto di partenza di dinamiche socioeconomiche e tecnologiche).

Propone nuovi modelli di rigenerazione e nuovi approcci ai beni culturali, ponendo la proprietà collettiva come patrimonio comune promuovendo nuove soluzioni per attrarre residenti, studenti, turisti, attività ed eventi culturali.

A tale proposito è opportuno ricordare che Bologna nel 2006 è stata dichiarata dall' UNESCO “città creativa della musica”.

Basti citare noti cantautori quali Dalla, Guccini, Vasco Rossi, Samuele Bersani. Tutti, nei loro testi, hanno citato i portici, a sottolinearne il tratto unico e distintivo di Bologna.

Hanno svolto anche da quinta scenografica per noti Registri quali Pupi Avati, anche per la serie televisiva dell'ispettore Coliandro e per famosi romanzi quali *The Brocker* di John Grisham.

Allo stato attuale, da quanto riportato dall' Assessore all'Urbanistica del Comune Valentina Orioli in una commissione a Palazzo d'Accursio⁶², l'iter per la candidatura è ripartito: si lavora per l'invio a settembre 2019 della documentazione a Roma e a gennaio 2020 la presentazione della candidatura in sede Unesco. Da quanto riportato, il dossier è completo al 75%. La candidatura, che non può basarsi esclusivamente sulle caratteristiche di unicità storica dei portici, deve coinvolgere il loro carattere antropologico e sociale.

In una successiva seduta della commissione consiliare Attività produttive, commerciali e turismo tenutasi il 16 gennaio 2019⁶³, l'Assessore all'urbanistica Valentina Orioli ha comunicato la formalizzazione dell'incarico alla fondazione Links (nella quale sono convogliati : l'Istituto superiore sui sistemi territoriali per linnovazione

⁶² *Il Resto del Carlino*, 27 Settembre 2018.

⁶³ *Il Resto del Carlino*, 17 Gennaio 2019.

di Torino, il Politecnico torinese, la Compagnia di San Paolo e l'Ismb (Istituto superiore Mario Boella) che parla la lingua dell' Unesco ed è in grado di guidare il completamento del dossier e del piano di gestione per la candidatura ufficiale, nel 2020.

Nel frattempo, è stato riattivato il gruppo di lavoro dedicato alla candidatura.

Il gruppo di portici che verrà candidato all' Unesco, consiste in 12 tratti e precisamente:

1. Via Santa Caterina
2. Via Santo Stefano e Piazza della Mercanzia
3. Via Galliera e via Manzoni
4. Strada Maggiore
5. Portico del Pavaglione e Piazza Maggiore
6. Baraccano
7. San Luca
8. Via Zamboni
9. Portico della Certosa
10. Piazza Cavour e via Farini
11. Forno del Pane
12. Quartiere Barca.

Passi fondamentali sono il prossimo incontro al MiBAC (Ministero per i beni e le attività culturali) e con gli 'stake-holders' provenienti sia dal mondo economico che da quello delle associazioni di categoria e dalla società civile.

La fase finale avverrà a settembre con la consegna preliminare del dossier all'ICOMOS (il Consiglio internazionale dei monumenti e dei siti) a Parigi, per verificarne la congruità.

La candidatura definitiva avverrà nel 2020, con la conseguente visita ispettiva in città e il giudizio definitivo dell'Icomos, nel febbraio 2021.

A tal fine è fondamentale aumentare la consapevolezza della città, che deve contribuire alla corretta manutenzione e pulizia dei portici stessi, nei confronti della quale anche la soprintendenza ha dato disponibilità a ragione sulle metodologie da seguire. Inoltre, da quanto riportato, sono stati messi a bilancio 500mila euro dal Comune nel 2019, per la loro pulizia.

Questi mesi risultano quindi cruciali per proporre la candidatura e riqualificare i portici, che costituiscono indubbiamente l'anima della città.

LISTA ABBREVIAZIONI

ARSIWA	Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
ASEAN	South-east Asia
BPR	Register of Best Practices
CBD	UN Convention on Biological Diversity
CCD	Convention to Combat Desertification
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CHM	common heritage of mankind
CITES	Convention on the International Trade in Endangered Species
CMS	Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
COP	Conference of the Parties
DOALOS	UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea
ECOSOC	UN Committee for Economic, Social and Cultural Rights
EEZ	Exclusive Economic Zone
EF	expressions of folklore
EPBC Act	Australian Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999
FAC	Fund for Assistance of Culture
FAO	Food and Agriculture Organization
FCCC	UN Framework Convention on Climate Change
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICH	intangible cultural heritage
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
IFAR	International Fund for Art Research
IFREMER	French Institute for the Research and Exploration of the Sea
IKO	Institut für Informations und Kommunikationsökologie
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
IOM	International Organization for Migration
IP	intellectual property
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

IUCN	International Union for Conservation of Nature
LOSC	Law of the Sea Convention
MFA	Museum of Fine Arts
MiBAC	Ministero dei beni e delle attività culturali
NAM	Non-Aligned Movement
NAS	Nautical Archaeology Society
NSPA	National Stolen Property Act
OAS	Organization of American States
OIC	Organization of the Islamic Conference
PIC	Prior Informed Consent
RDG	Restricted Drafting Group
RL	Representative List of Intangible Heritage of Humanity
RMST	RMS Titanic Inc
SIDS	Small Island Developing States
TCEs	traditional cultural expressions
TEK	Traditional Ecological Knowledge
TK	Traditional Knowledge
TKC	Traditional Knowledge Commons
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TRNC	Turkish Republic of North Cyprus
TPIJ	Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia
TSC	Territorial Sea Convention
UDHR	Universal Declaration on Human Rights
UN	United Nations
UNDOC	UN Office for Drugs and Crime
UNEP	UN Environment Programme
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
UPOV	Union for the Protection of New Varieties of Plants
USL	List of Intangible Cultural Heritage in Need of Urgent Safeguarding
WHL	World Heritage List
WHLD	World Heritage List in Danger
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization

ELENCO AUTORI

Elisa Baroncini, Professore associato di diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Maria Rosaria Calamita, Dottorando di ricerca in diritto internazionale, Università di Foggia

Francesco Cunsolo, Dottore in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

April David Ramos, Dottore in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Nicoletta Gandolfi, Architetto e Giornalista in Bologna

Niccolò Lanzoni, Dottorando in diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Nico Longo, Dottorando in diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Isola Clara Macchia, Dottore in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Ludovica Mulas, Dottorando in diritto internazionale, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Guglielmo Mauro Roversi Monaco, Dottore in Giurisprudenza, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Sabrina Urbinati, Dottore di ricerca in diritto internazionale,
Université de Paris1, Panthéon-Sorbonne e Università degli Studi di
Milano

